

Les Pouvoirs Publics dans l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques

Thèse pour le Doctorat (Droit public comparé)

présentée et soutenue le Samedi 19 Mai 1928, à 14 heures

par

Oscar NEUFÉGLISE

Président { M. GIDEL.
Suffragants { M. JÈZE.
 { M. BASDEVANT.

Librairie PICART
59, Boulevard Saint-Michel
PARIS

1928



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Pouvoirs Publics
dans l'Union des Républiques
Socialistes Soviétiques



*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



LES POUVOIRS PUBLICS DANS L'UNION DES RÉPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIÉTIQUES

INTRODUCTION

Quel intérêt peut-il y avoir à étudier la façon dont les Constitutions de l'U.R.S.S. (Union des Républiques Socialistes Soviétiques) et des Etats qui en font partie, ont réglé l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics, alors que, comme chacun le sait, ces constitutions officielles, formelles, dans lesquelles il n'est fait aucune allusion au parti communiste russe (bolchevik) ne sont en réalité que la façade théorique qui masque le pouvoir de fait exercé par ce parti.

Le parti bolchevik, qui est au pouvoir depuis plus de 10 ans, a d'abord eu pour partenaires d'autres partis « de gauche ». Mais cet état de choses n'a pas duré longtemps. Depuis plusieurs années le parti bolchevik possède dans toute la Russie soviétique le commandement suprême et exclusif, il interdit à tous autres partis de prendre part au pouvoir, il leur défend même d'exister, il

est le seul parti légal. Il est devenu le parti unique, le Parti, tout court.

Il est néanmoins intéressant d'étudier les textes constitutionnels de l'U.R.S.S., précisément parce que, constitutionnellement, l'armature législative et exécutive du pouvoir officiel, le système des soviets (conseils) n'a rien à voir avec l'existence du parti bolchevik. Ce système pourrait donc très bien subsister alors que le parti communiste russe renoncerait de gré ou de force à son monopole d'existence légale, ou même serait supplanté par d'autres partis.

Et si l'autorité du parti communiste russe n'était au contraire pas destinée à disparaître, du moins à brève échéance, il vaudrait pourtant la peine d'étudier ce système soviétique, qui est appliqué d'une manière plus ou moins libre, plus ou moins faussée, depuis une dizaine d'années déjà, dans un pays immense, et finira sans doute par la force des choses, par être appliqué plus sincèrement, plus sérieusement.

Le régime soviétique est encore peu connu en France, où l'on n'en trouve jusqu'à maintenant, sauf exception, que des études fragmentaires ou superficielles, ou des descriptions qui tiennent du roman. Ce n'est pas que les récits des voyageurs, surtout si ceux-ci sont impartiaux et connaissent la langue russe, soient sans valeur. Bien au contraire. Ces narrations permettent de se rendre compte de ce qui se passait en fait en U.R.S.S. à un moment donné et du rôle véritable qu'y jouaient à ce moment dans la pratique les institu-

tions politiques. Ces témoignages « de visu » ou « de auditu » sont nécessaires pour l'Histoire, mais ils ne sont en général qu'une sorte de photographie ou de phonographie insuffisante pour qu'on puisse discerner et comprendre les causes de l'action entreprise, le but poursuivi, les moyens employés par les hommes d'Etat dont la volonté est intervenue d'une façon décisive pour donner aux institutions politiques de l'U.R.S.S. leur forme actuelle.

Nous n'avons pas la prétention d'épuiser tout ce que l'on peut écrire sur la question, mais de présenter une vue d'ensemble, forcément incomplète et succincte, autant que possible impartiale et absente de polémiques. Il ne s'agit pas ici d'approuver ou de désapprouver ce que les bolcheviks ont fait, mais seulement de tâcher d'apprendre et d'expliquer au lecteur, s'il en a besoin, quelles formes de gouvernement ils ont théoriquement adoptées et pourquoi ils les ont choisies de préférence à telles autres.

Nous nous excusons d'avoir fait grand usage de citations diverses. Ces extraits nous ont paru propres à éclairer le sujet traité, à montrer les choses sous leur vrai jour et valent mieux certainement que la paraphrase ou le résumé que nous aurions pu en donner.

QU'EST-CE QUE L'U. R. S. S. ?

Avant d'entreprendre l'examen des organes des pouvoirs publics en U. R. S. S., il est peut-être bon de donner un aperçu sur ce qu'est exactement l'U. R. S. S.

HISTORIQUE. — L'U. R. S. S. consiste dans l'ensemble des territoires de l'Empire Russe, tel qu'il existait en 1914, mais ayant subi quelques amputations. En effet, à la suite de la guerre de 1914-1918, la Finlande, l'Esthonie, la Lettonie, la Lithuanie et la partie de la Pologne qui était annexée à l'Empire des tzars recouvrèrent leur indépendance et se détachèrent de la Russie; la Turquie reçut le pachalik de Kars; la Bessarabie passa à la Roumanie et l'île de Wrangel fut attribuée au Canada.

GEOGRAPHIE. — L'ancien Empire des tzars de Russie avait une superficie de 22.385.000 kilomètres carrés. L'U. R. S. S. ne couvre plus qu'une surface de 21.837.800 kmq., qui représente environ les 96 centièmes de celle de l'ancien Empire Russe; mais elle continue quand même à occuper la deuxième place dans le monde par son étendue (la première étant occupée par l'Empire britannique) et son territoire est à peu près égal au sixième

du total des territoires des diverses parties du monde.

La population de l'U.R.S.S., d'après le recensement fait au début de 1927, comprend 143.500.000 habitants.

COMPOSITION. — L'U.R.S.S. se compose de six Etats Fédérés:

1° *La République Socialiste Fédérative des Soviets de Russie* (R.S.F.S.R.), c'est-à-dire la Grande Russie, plus la Sibérie et l'Asie centrale avec Moscou comme capitale, et Léninegrad, l'ancienne capitale. Elle s'étend à la fois en Europe et en Asie (jusqu'à l'Océan Pacifique) et comprend:

a) 44 Gouvernements (divisions territoriales administratives): Altaï, Amour, Arkhangel, Astrakhan, Briansk, Dvinsk du Nord, Enisséi, Gomel-Jaroslav, Irkoutsk, Ivanovo-Voznessenk, Kalouga, Kamtchatka, Kostroma, Koursk, Léninegrad, Moscou, Mourmansk, Nijni-Novgorod, Novgorod, Novo-Nicolaïevsk, Omsk, Oroël (ou Orel), Oulianov, Penza, Priamour, Pribaïkal, Primorskaïa, Pskov, Riazan, Samara, Saratov, Smolensk, Grosni (ville autonome), Tambov, Tchérépovetz, Tomsk, Toula, Tver, Tzaritzyne (actuellement Stalingrad), Viatka, Vladimir, Vologda, Voronège et Zabaïkal.

b) les territoires de l'Oural et du Caucase du Nord (4 territoires).

c) 9 républiques autonomes: Allemands du Volga, Bachkires, Bouriates et Mongols, Crimée, Daghestan, Karélie, Kirghizes, Tatars, Yakoutes,

d) 14 Territoires autonomes : Ingouchies, Kabardines - Balkars, Kalmiks, Kara - Kalpaks, Kara-Kirghizes, Karatchaëvo-Tcherkesses, Komï-Zirianes, Mariiskaïa-Tchérémisses, Oïrates, Ossétie du Nord, Tcherkess-Adygueiskaïa, Tchetchènes, Tchouvachés, Votiakes.

2° *L'Ukraine* ou petite Russie (U. S. S. F. R.), capitale Kharkow, comprenant :

a) 9 gouvernements ; Donetz, Iekatérinoslaw, Kharkow, Kiev, Odessa, Podolie, Poltava, Tchernigov, Voline ;

b) La République autonome de Moldavie.

3° *La Russie blanche* (B. S. S. R.), capitale Minsk.

4° *La Transcaucasie* (Z. S. S. F. R.), capitale Tiflis, et comprenant ; l'Arménie, chef-lieu Erivan ; l'Azerbeïdjan, chef-lieu Bakou ; et la Géorgie, chef-lieu Tiflis.

A la Géorgie se rattachent les Républiques autonomes d'Abkasie, chef lieu Sokhoum Kalé, et d'Adjarie, chef-lieu Batoum, et le Territoire autonome d'Ossétie du sud, chef-lieu Tzkinrali.

A l'Azerbeïdjan se rattachent la République autonome de Nakhitchévan et le Territoire autonome de Nagornii-Karabakh, chef-lieu Stepankend.

5° *L'Uzbekskaïa*, ou encore Ousbekistan, république fédérale (Uz. S. S. F. R.) capitale Tachkent, à laquelle se rattache la République autonome de Tadjik, chef-lieu Dchuchambé.

6° Le *Turcmenskaïa*, ou Turcmenistan, capitale Poltoratzk (anciennement Askhabad).

La superficie des 6 Etats fédérés est répartie ainsi qu'il suit:

R.S.F.S.R.	20.279.000	kmq
UKRAINE	461.000	kmq
RUSSIE BLANCHE	109.800	kmq
TRANSCAUCASIE	193.000	kmq
UZBEKSKAIA	322.000	kmq
TURCMENSKAIA	473.000	kmq

La R. S. F. S. R., à elle seule, a environ 97 millions d'habitants. L'Ukraine, seconde en importance, la suit de loin avec environ 28 millions d'habitants.

Il suffit de comparer les chiffres qui précèdent pour comprendre qu'il n'est pas étonnant que la R. S. F. S. R. joue en réalité dans l'U. R. S. S. un rôle beaucoup plus considérable que celui des cinq autres Etats fédérés.

TITRE I

Fondements idéologiques du Régime Soviétique

CHAPITRE I

A qui les constitutions Soviétiques reconnaissent-elles le pouvoir souverain?

Les Constitutions soviétiques admettent, de même que les constitutions démocratiques de pays tels que la France, la Suisse, l'Allemagne, les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, etc..., que toute souveraineté réside dans le peuple, dans les masses. Dans aucun pays, d'ailleurs, aussi démocratique que soit sa constitution, l'exercice des droits politiques n'est accordé à tous les habitants, sans exception. Dans toutes les démocraties, il y a des citoyens « actifs » et des citoyens « passifs ». La catégorie des citoyens « passifs », c'est-à-dire de ceux à qui on ne reconnaît aucune part de la puissance publique est différemment composée, d'un pays à l'autre ; elle comprend tantôt les femmes, tantôt les militaires, tantôt les indigents, etc... Partout, les mineurs (la minorité n'a d'ailleurs pas la même du-

rée dans tous les pays), les aliénés, et certains condamnés (ici encore, il n'y a pas uniformité des cas d'exclusion) sont réputés ne détenir aucune parcelle du pouvoir souverain.

Mais les constitutions soviétiques diffèrent de toutes les autres constitutions en ce qu'elles enlèvent avant tout les droits politiques à ceux des citoyens qui se signalent, non pas par leur extrême pauvreté, mais au contraire par leur richesse.

Si l'on veut se rendre compte de cette caractéristique des constitutions soviétiques, qu'on prenne par exemple la Constitution de la R. S. F. S. R. en date du 10 juillet 1918. Dans l'ordre chronologique, elle est la première; et elle a servi de modèle aux constitutions de toutes les autres républiques membres de l'U. R. S. S. Les constitutions de l'Ukraine, de la Russie Blanche, etc... n'ont rien apporté de nouveau et ne font que répéter les déclarations et les principes énoncés dans cette Constitution primitive.

Celle-ci débute ainsi: « La déclaration des droits de la nation *ouvrière et exploitée*... et la Constitution [proprement dite]... sont l'unique loi fondamentale de la R. S. F. S. R. ».

Les constitutions françaises de la période révolutionnaire qui commença en 1789 débutaient par une déclaration des « droits de l'homme et du citoyen » c'est-à-dire des droits de tous les hommes et de tous les citoyens.

Dans la constitution de la R. S. F. S. R., il ne s'agit plus que des droits du « peuple ouvrier et exploité ». Cette différence montre immédiatement

dans quel esprit « de classe » a été rédigée la constitution de la R. S. F. S. R.

À l'alinéa c) de son article 3, cette Constitution décide « *d'assurer le pouvoir des travailleurs sur les exploitants* » (c'est-à-dire des pauvres sur les riches) et à l'alinéa e) du même article la R. S. F. S. R. est qualifiée « *Etat ouvrier et paysan* ».

Puis on relève ce qui suit :

Art. 3 g) « *Pour assurer la plénitude du pouvoir aux masses ouvrières et pour écarter définitivement la possibilité de rétablir le pouvoir des exploités, sont décrétés....* »

Art. 7. — « *pendant la durée de la lutte décisive du prolétariat contre les exploités, ces derniers ne peuvent en aucune manière participer au pouvoir. Le pouvoir doit appartenir entièrement et uniquement aux masses ouvrières...* »

Art. 9. — « *Le devoir fondamental de la constitution de la R. S. F. S. R. consiste, pour la période transitoire actuelle, à établir la dictature du prolétariat des villes et des villages et de la classe paysanne pauvre.....* »

Art. 10. — « *La République russe est l'union socialiste libre de tout le prolétariat russe. Le pouvoir entier, dans les limites de la R. S. F. S. R., appartient à la population ouvrière du pays, unie dans les soviets ruraux et municipaux.* »

Si l'on prend maintenant le texte de la Constitution de l'U. R. S. S., en date du 31 janvier 1924, on s'aperçoit en lisant le titre premier : *Déclaration de formation de l'U. R. S. S.*, que cette Constitution reconnaît à son tour, d'une façon explicite,

la « *dictature du prolétariat* » dans toute l'U.R.S.S., la « *nature de classe* » du pouvoir soviétique, et parle non pas des citoyens de l'U. R. S. S. mais uniquement des « *travailleurs* » et des « *masses travailleuses* ».

Ce qui est significatif également, c'est l'inscription « *Prolétaires de tous les pays, unissez-vous* » et les outils symboliques : faucille et marteau entrecroisés, qui composent les armes de l'U.R.S.S. (article 70 de la Constitution) aussi bien que de la R. S. F. S. R. (article 89 de la Constitution de 1918).

Les Constitutions de l'U.R.S.S. et de la R. S. F. S. R. réservent donc en principe, d'une façon non équivoque, tout le pouvoir politique aux travailleurs pauvres et le refusent aux capitalistes, qu'ils désignent sous le nom d' « *exploiteurs* ».

CHAPITRE II

Comment Saint-Simon concevait-il l'organisation idéale des pouvoirs publics ?

Avant d'examiner comment les bolcheviks ont appliqué les principes qu'ils énoncent solennellement tout au début du texte de leurs constitutions, nous voulons consacrer quelques pages à un auteur français qui a professé, il y a plus de cent ans, des théories, sinon identiques, du moins apparentées à celles que les bolcheviks ont mises en pratique. Cet écrivain, qui a fait école, est le comte Henri de Saint-Simon.

Dans le « *Parti national ou industriel comparé au parti anti-national* » — extrait de la dixième livraison du « *Politique* », parue en 1819 — Saint-Simon divise la société en « abeilles » et en « frelons », et il classe, en résumé, parmi les « abeilles » :

« 1^o... Ceux qui exécutent les travaux d'une utilité directe à la société ;

2^o... Ceux qui dirigent ces travaux ou dont les capitaux sont compromis dans les entreprises industrielles ;

3^o... Ceux qui concourent à la production par des travaux utiles aux producteurs » (p. 195-196).

Dans ce tableau, Saint-Simon cite d'abord les

exécutants, c'est-à-dire les ouvriers; il ne dit toutefois pas de mal de leurs patrons, ni même des capitalistes qui se bornent à engager des capitaux dans des entreprises sans diriger celles-ci. Saint-Simon ne divise pas la société en pauvres et en riches, ou en exploités et en exploiters, mais en utiles et en inutiles.

Il classe parmi les « frelons » :

« 1^o... Ceux qui consomment et ne produisent point » (p. 195, op. cit.) et cite par exemple : « les propriétaires d'immeubles vivant noblement, c'est-à-dire à ne rien faire » (p. 204, op. cit.).

On voit par là que Saint-Simon n'est pas hostile à tous les capitalistes, mais simplement aux propriétaires fonciers. Il est même plein de sympathie pour les financiers, par exemple, et dit, dans « *Du système industriel* » (paru en 1821), p. 47 ; « tous les cultivateurs et les autres fabricants sont liés entre eux par la classe des commerçants, et tous les négociants ont, dans les banquiers, des agents qui leur sont communs; de manière que les banquiers peuvent et doivent être considérés comme les agents généraux de l'industrie »... (Saint-Simon emploie toujours le mot : industrie, dans son sens large, c'est-à-dire dans le sens de : production, travail).

Dès 1817, Saint-Simon publiait un livre intitulé « *l'Industrie* », en tête duquel il plaçait la devise « Tout par l'Industrie, tout pour elle » et dans lequel il déclarait carrément (tome II) :

« 1^o... la production des choses utiles est le seul but raisonnable et positif que les sociétés politi-

ques puissent se proposer, et, conséquemment,... le principe: *respect à la production et aux producteurs*, est infiniment plus fécond que celui-ci : respect à la propriété et aux propriétaires;...

3^o... les producteurs de choses utiles étant les seuls hommes utiles dans la société, *ils sont les seuls qui doivent concourir à régler sa marche*;... étant les seuls qui payent réellement l'impôt, *ils sont les seuls qui aient droit de le voter*;...»

Dans « *Du système industriel* », déjà cité, il affirmait à nouveau, avec force, les mêmes principes:

p. 54-56: « La civilisation est parvenue en France à une si grande hauteur, qu'il n'existe plus d'autre moyen d'y ramener la tranquillité que celui de *placer les producteurs en tête de la société*, et de n'accorder de la considération à ceux qui ne sont pas directement producteurs, qu'en raison des services qu'ils rendent aux producteurs directs »...

... « La vérité est qu'il n'existe qu'un seul moyen de mettre les citoyens à l'abri de l'arbitraire, qu'il n'en existe qu'un seul de leur garantir le bon emploi des deniers publics, *c'est que les producteurs*, qui sont ennemis nés de l'arbitraire... et qui sont personnellement intéressés à l'économie dans les dépenses publiques (puisque ce sont eux qui les payent), *soient chargés de diriger l'administration générale.* »

Ce n'est pas tout de dire crûment que tout le pouvoir doit être donné aux « producteurs de choses utiles ». Cette expression « producteurs de choses utiles » est vague et peut être interprétée d'une manière étroite, à la façon des Physiocrates,

par exemple, qui ne considéraient comme producteurs que les seuls agriculteurs. Saint-Simon donne à l'expression « producteurs » un sens beaucoup plus large. Dans l'« *Organisateur* », livre paru de novembre 1819 à février 1820, on trouve tous les éclaircissements voulus sur ce qu'il faut considérer, selon Saint-Simon, comme travail productif. Disons tout de suite, en résumé, qu'il ne place dans la catégorie des gens utiles que ceux qui sont adonnés aux sciences ou aux beaux-arts ou occupés dans les diverses branches des arts-et-métiers (l'expression « arts-et-métiers » englobe, pour lui, toutes sortes de professions, qu'elle ne sert pas à désigner d'ordinaire).

On peut se demander pourquoi Saint-Simon met les savants et les artistes sur le même pied ou presque, que les producteurs proprement dits. Saint-Simon répond lui-même, avec abondance, à cette question.

Dans l'« *Organisateur* », il n'hésite pas à classer les savants et les artistes parmi les producteurs, parce que, dit-il, « leurs travaux servent directement ou indirectement à la production ou à l'utilisation des choses produites ».

On lit dans « *Du système industriel* » que: « Les efforts d'intelligence les plus grands, les plus positifs et les plus utiles sont faits par les cultivateurs, par les négociants, *par les artistes* et par les manufacturiers, ainsi que *par les physiciens, par les chimistes et par les physiologistes* qui font corps avec eux,... puisqu'ils travaillent à découvrir et à coordonner les faits généraux propres à servir

de base à toutes les combinaisons de culture, de commerce et de la fabrication ».

On peut remarquer que Saint-Simon fait une distinction parmi les savants; il ne considère comme utiles et par conséquent dignes de détenir une part de la puissance politique que ceux d'entre eux « *qui sont adonnés à l'étude de sciences positives... car leurs découvertes contribuent puissamment à l'amélioration des procédés employés par les artisans, et elles donnent souvent naissance à de nouvelles productions* » (*Le Politique*).

Egalement dans « *Le Politique* », il dit, en ce qui concerne les artistes, qu'ils « sont producteurs sous beaucoup de rapports, et entre autres, par les dessins et les modèles qu'ils fournissent aux artisans, ils contribuent puissamment à la prospérité de nos manufactures ».

Saint-Simon désigne par le mot « *artisans* » toutes les personnes occupées dans les arts-et-métiers. D'ailleurs il dit lui-même ce qu'il entend par le mot « *artisans* », dans une note qui se trouve au bas de la page 19 du livre intitulé « *L'Organisateur* ».

« Nous entendons par cette expression « *artisans* » tous ceux qui s'occupent de produits matériels, savoir: les cultivateurs, les fabricants, les commerçants, les banquiers et tous les commis ou ouvriers qu'ils emploient ».

Il dit encore dans « *Du système industriel* » (tome II): p. 262... « *la direction suprême de la société doit.... passer des mains des non-producteurs dans celles des.... savants, des artistes et des industriels* ».

Saint-Simon emploie indifféremment, comme synonymes, les mots : « artisans » et « industriels ».

De même que le mot « artisans », le mot « industriels » a dans ses ouvrages une signification beaucoup moins restreinte que de nos jours dans le langage courant.

Dans l' « *Industrie* », par exemple, (page 95), Saint-Simon parle des « industriels agricoles » et des « industriels commerciaux », c'est-à-dire des personnes adonnées aux travaux, manuels ou non, de l'agriculture et du commerce. Ailleurs encore, il parle des « industriels manufacturiers », désignant par là non seulement ceux qui dirigent les manufactures (qu'ils en soient propriétaires ou non) mais aussi ceux qui y exécutent les travaux manuels.

On trouve dans « *Du système industriel* », p. 43, la phrase suivante : « Il y a plus de 25 millions de Français qui sont occupés de travaux relatifs à la culture, au commerce ou à la fabrication : ainsi les *industriels* sont en grande majorité dans la nation française ». Cette phrase montre bien que Saint-Simon donne au mot « industriels » un sens très large. Le chiffre qu'il énonce : « 25 millions », est d'ailleurs excessif. D'après le recensement fait en 1821, la France n'avait alors que 30.462.000 habitants, chiffre dans lequel, il ne faut pas l'oublier, sont compris les enfants.

Cette formule de Saint-Simon : « savants, artistes et artisans (ou industriels) » est donc très extensive, et on pourrait considérer comme assez démocratique le régime sous lequel ces 3 catégories

de personnes détiendraient le pouvoir politique. En effet, l'agriculture, l'industrie, le commerce et les transports occupent, à eux seuls, d'après les statistiques, au moins 90 pour cent des personnes adultes et valides.

Dans « l'*Organisateur* », Saint-Simon associe savants, artistes et artisans dans un même panégyrique et paraît leur donner des droits égaux au partage du pouvoir. Laissons-lui la parole :

...« le devoir perpétuel et unique des gouvernements est de travailler au bonheur de la société »
..... « Or... quels sont les moyens généraux de bonheur pour la société ?... il n'y en a pas d'autres que les sciences, les beaux-arts, et les arts-et-métiers ; car les hommes ne peuvent être heureux que par la satisfaction de leurs besoins physiques et de leurs besoins moraux, ce qui est le but unique et l'objet plus ou moins direct des sciences, des beaux-arts et des arts-et-métiers. *C'est à ces trois directions, et à elles seules, que se rapportent tous les travaux vraiment utiles à la société* : hors de là, on ne trouve que les parasites et les dominateurs. Dans tout ce qu'on a entrepris jusqu'à présent, et dans tout ce qu'on pourra jamais entreprendre pour le bonheur des hommes, il n'y a jamais eu et il n'y aura jamais d'utile à l'amélioration de leur sort que ce qui tend, soit directement, soit indirectement, à appliquer, à répandre ou à perfectionner les connaissances acquises dans les sciences, dans les beaux-arts et dans les arts-et-métiers... » « ...il n'y a d'action utile exercée par l'homme que celle de

l'homme sur les choses »... p. 188 à 192.

« ...l'ordre social doit aujourd'hui avoir pour objet unique, direct et permanent l'action des hommes sur les choses »... « les savants, *les artistes et les artisans* doivent diriger l'ensemble de la société pour tendre à exercer sur les choses l'action la plus utile possible »... « *l'administration des intérêts généraux de la société doit être exclusivement confiée aux artistes, aux savants et aux artisans*, seuls possesseurs des capacités positives qui sont les éléments de l'action administrative utile ». p. 181 et 183.

« ... *les hommes seront gouvernés au meilleur marché possible, quand leurs affaires politiques seront exclusivement confiées aux savants, aux artistes et aux artisans* »... p. 206-207.

De la lecture des extraits qui précèdent, il ressort nettement que Saint-Simon n'avait nullement en vue l'établissement d'une dictature des prolétaires, c'est-à-dire des travailleurs pauvres. Mais on pourrait croire, si l'on s'en tenait à ces extraits, qu'il préconisait une dictature de tous les producteurs : savants, artistes et artisans (au sens où il entend ce mot), riches ou pauvres. Qu'on se détrompe. Le fond de sa pensée était tout autre. En réalité, il était favorable à un système de gouvernement où le pouvoir serait aux mains des intellectuels les plus renommés et des principaux chefs d'entreprises. Son but était certes de faire le bonheur des ouvriers, mais non pas en leur donnant tout le pouvoir ni même une part du pouvoir.

Saint-Simon traitait de « bêtise sanguinaire », la

devise: « L'égalité ou la mort » proclamée pendant la Révolution de 1789 (Œuvres complètes, t. II, p. 211).

« C'est pour le peuple, dit-il dans « l'*Organisateur* », que la question d'organisation sociale se résoudra, mais il y restera extérieur et passif... Le peuple a été éliminé de la question » (Œuvres, t. IV, p. 158).

Toujours dans l'« *Organisateur* », il dit, à la page 35: « Je vous prie d'observer que les considérations que je vous ai présentées... *ne tendent nullement à remuer le peuple*. Notre nation... a deux espèces de chefs bien distincts, à savoir: d'une part, les chefs des sciences positives, ceux des beaux-arts et ceux des arts-et-métiers; elle a d'une autre part ses chefs militaires, ses chefs théocratiques et les chefs de son administration. Le but de mon travail est d'examiner *quels sont les rapports de subordination qui doivent exister entre ces deux classes de chefs*, pour le plus grand avantage de la chose publique ». — et à la page 43... « si, dès le commencement de la crise, [c'est-à-dire de la Révolution de 1789], la Nation avait admis pour principe général qu'elle devait adopter l'organisation la plus favorable aux progrès de ses connaissances positives, Robespierre n'aurait jamais pu faire gouverner la France par les sans-culottes, puisque le simple bon sens aurait prouvé à la nation que la classe la plus ignorante n'était pas capable de diriger les travaux des savants, des artistes et des artisans »...

Il suffit d'avoir lu ces quelques lignes pour

s'apercevoir qu'il écartait délibérément la classe ouvrière du pouvoir. Par contre, il appelait au pouvoir les chefs d'entreprises, et l'on va voir à présent qu'il leur donnait nettement la prépondérance sur les savants et artistes, qu'il appelait à prendre part aussi au gouvernement.

C'est ainsi qu'il dit dans « *Du système industriel* » tome II, à la page 81 et aux suivantes :

..... « le but direct de mon entreprise est d'améliorer le plus possible le sort de la classe qui n'a point d'autres moyens d'existence que le travail de ses bras..... le seul moyen général de procurer des subsistances au peuple consiste à lui procurer du travail... Quel est le moyen de procurer au peuple la plus grande quantité de travail possible?... Le meilleur moyen est de *confier aux chefs des entreprises industrielles le soin de faire le budget, et par conséquent de diriger l'administration publique*; car, par la nature des choses, les chefs des entreprises industrielles..... tendront toujours directement, et pour leurs propres intérêts à donner le plus d'extension possible à leurs entreprises et il résultera de leurs efforts à cet égard le plus grand accroissement possible de la masse des travaux qui sont exécutés par les hommes du peuple ». Et à la page 142 du même ouvrage, il ajoute : « le système vers lequel l'espèce humaine a toujours tendu jusqu'à ce jour dans l'Europe occidentale,..... est le système industriel et scientifique; c'est-à-dire celui qui établira un nouveau *pouvoir temporel* placé entre les mains des *chefs* des travaux de culture, de fabrication et de com-

merce, et un nouveau pouvoir spirituel confié aux savants positifs »...

Dans une note placée au bas de la page 218, Saint-Simon précise ainsi sa pensée: « J'entends... par *chefs* des différents travaux, tous les industriels qui ne sont pas purement *ouvriers*, c'est-à-dire exécutants, et qui prennent une part plus ou moins grande à la direction des travaux ».

Saint-Simon a élaboré plusieurs plans concrets de constitution politique et ces plans montrent d'une façon évidente son intention de tenir les prolétaires à l'écart du pouvoir, et de confier la dictature à leurs employeurs.

En voici un, qu'il donne dans « l'*Organisateur* », page 50:

« Il sera formé une première chambre qui portera le nom de Chambre *d'invention*. Cette Chambre sera composée de 300 membres..... (200 ingénieurs civils, 50 poètes ou autres inventeurs en littérature, 25 peintres, 15 sculpteurs ou architectes et 10 musiciens)...

Il sera formé une deuxième Chambre qui prendra le nom de Chambre *d'examen*. Cette Chambre se composera de 300 membres, dont 100 physiciens occupés de la physique des corps organisés, 100 physiciens occupés de la physique des corps bruts et 100 mathématiciens.

[Il sera formé une troisième Chambre]... qui prendra le nom de Chambre *d'exécution*. Cette Chambre aura soin que, dans sa nouvelle composition, chaque branche de l'Industrie, [c'est-à-dire de la Production] soit représentée et qu'elle ait

un nombre de députés proportionné à son importance.

Les membres de la chambre d'exécution ne jouiront d'aucun traitement, attendu qu'ils doivent tous être riches, ne pouvant être choisis que parmi les principaux chefs des maisons d'industrie.

Les trois chambres réunies formeront le Parlement nouveau, lequel sera investi du pouvoir souverain, tant constitutionnel que législatif »...

...« tout projet sera présenté par la première Chambre, examiné par la seconde, et ne sera définitivement adopté que par la troisième.

S'il arrivait... qu'un projet présenté par la première Chambre fût rejeté par la seconde, il serait renvoyé à la première sans avoir passé par la troisième...

La Chambre d'exécution sera chargée de diriger l'exécution de tous les projets arrêtés; *elle seule sera chargée d'établir l'impôt et de le faire percevoir.* »

Ce plan de constitution politique ne fait aucune place aux prolétaires dans les organes du pouvoir.

Voici maintenant des extraits d'un autre plan. donné par Saint-Simon dans « *Du système industriel* ». Dans ce plan, trop long pour être donné ici en entier, Saint-Simon se montre plein de sollicitude pour la classe ouvrière mais ne parle pas non plus de lui donner la moindre parcelle de pouvoir:

« Il sera établi un conseil d'industriels (qui portera le titre de Chambre de l'Industrie)....

Cette chambre sera composée d'abord des quatre cultivateurs *dont les cultures sont les plus importantes*; des deux négociants *faisant le plus d'affaires*; des deux fabricants *employant le plus d'ouvriers*; et des quatre banquiers *jouissant du plus grand crédit*.

Cette première moitié de la Chambre procédera à la nomination de 12 autres membres pris parmi les industriels... savoir: 6 cultivateurs, 2 négociants, 2 manufacturiers et 2 banquiers.

Cette Chambre discutera le budget qui sera soumis par le ministre [des Finances] à son examen et elle arrêtera ce projet, après y avoir fait des changements, si elle le juge convenable.

Le 1^{er} article du budget des dépenses aura pour objet d'assurer l'existence des prolétaires, en procurant du travail aux valides, et des secours aux invalides ».

Ces plans, dans lesquels Saint-Simon montre comment ses théories pourraient être appliquées, sont bien nets et précis. Il y est clairement démontré que sa pensée est de faire le bonheur des ouvriers, mais que ce bonheur ne doit pas être réalisé par eux-mêmes mais par ceux que Saint-Simon considère comme l'élite de la nation, c'est-à-dire par les chefs d'entreprises. Ses idées sont aux antipodes de celle exprimée dans la célèbre formule marxiste: « L'émancipation des travailleurs [c'est-à-dire des ouvriers] sera l'œuvre des travailleurs eux-mêmes ».

Le système qu'il proposait était donc plutôt aristocratique, et même ploutocratique, que démocratique.

CHAPITRE III

K. MARX et F. ENGELS, inspireurs des Bolcheviks

Karl Marx et son « alter ego » Friedrich Engels ont emprunté à Saint-Simon et aux Saint-Simoniens certaines de leurs idées. Engels avait noté chez Saint-Simon « une perspicacité géniale grâce à laquelle presque toutes les idées non spécialement économiques des socialistes ultérieurs se trouvent chez lui en germe » (Engels: « *La science révolutionnée par M. Eugène Dühring* » ou « *Anti-Dühring* », p. 277). Mais le marxisme diffère du Saint-Simonisme, autrement dit de l'« industrialisme » de Saint-Simon, en ceci : Saint-Simon demande que soient appelés à prendre le pouvoir ceux qui, dans les travaux utiles à la société, jouent le rôle de dirigeants, alors que K. Marx déclare destinés à prendre le pouvoir ceux qui, dans ces travaux, jouent le rôle d'exécutants. Or, les exécutants sont beaucoup plus nombreux que les dirigeants. Le système de K. Marx est donc beaucoup plus démocratique que celui de Saint-Simon, d'autant plus

que K. Marx considère cette dictature des exécutants comme temporaire et destinée à se transformer en une démocratie aussi démocratique, aussi compréhensive que possible, au fur et à mesure que les distinctions de classe disparaîtront, démocratie qui doit d'ailleurs elle-même mourir à son tour, car un jour, selon K. Marx, tout pouvoir d'Etat disparaîtra, et à la démocratie succèdera l'anarchie (ce mot étant pris dans son sens étymologique). Saint-Simon semble au contraire donner son système comme définitif. Il prévoit le jour où tous les hommes travailleront, mais il laisse croire que la dictature des chefs des différents travaux utiles à la société, excellente en un temps où la société est divisée en abeilles et en frelons, sera encore le meilleur système lorsque les frelons auront disparu.

Déjà, dans le « *Manifeste communiste* », édité à Paris en 1848, peu de temps avant la révolution de février, K. Marx et F. Engels déclaraient, p. 23 que la bourgeoisie possède « la souveraineté politique totale dans l'Etat représentatif moderne » et que « la puissance gouvernementale moderne n'est autre chose qu'une délégation qui gère les intérêts communs de la classe bourgeoise tout entière ». Et ils prédisaient le remplacement de cette dictature du Tiers Etat par la dictature du quatrième Etat, constitué par le prolétariat. C'est ainsi qu'ils disaient, p. 39: « En décrivant ainsi les phases les plus générales du développement prolétarien, nous avons suivi la guerre civile plus ou moins latente dans la société actuelle jusqu'au

point où elle éclate en une révolution ouverte, et où, par l'effondrement violent de la bourgeoisie, *le prolétariat fondera sa domination* ».

Ils avaient d'ailleurs pris soin d'expliquer, à la page 30, ce qu'ils entendaient par le mot « prolétariat » : « Le prolétariat, je veux dire cette classe des ouvriers modernes, qui n'ont de moyens d'existence qu'autant qu'ils trouvent du travail »...

Ils reviennent à plusieurs reprises à l'idée de dictature du prolétariat :

p. 42: «... Le but immédiat pour les communistes est... le renversement de la domination bourgeoise, *la conquête du pouvoir politique par le prolétariat* ».

p. 50: «... *le prolétariat doit tout d'abord conquérir le pouvoir politique, s'ériger en classe nationale souveraine...* »

p. 53:... « Nous avons vu plus haut que la première démarche de la révolution ouvrière serait de *constituer le prolétariat en classe dominante.....* Le prolétariat usera de sa *suprématie politique* pour centraliser entre les mains de *l'Etat, c'est-à-dire du prolétariat, constitué en classe dirigeante,* les instruments de production.... »

p. 55: «... *Le Prolétariat...* qui, par une révolution, *s'érigera en classe dirigeante* »...

Quel but K. Marx assigne-t-il à cette dictature du prolétariat? Ou plutôt, quelles conséquences découleront, selon lui, de cette dictature?

K. Marx déclare que la dictature du prolétariat aura pour but et conséquence l'établissement du communisme, c'est-à-dire notamment: 1° l'aboli-

tion des classes; 2° la disparition de l'Etat lui-même, en tant que pouvoir politique.

Cette idée de la dictature du prolétariat amenant l'abolition des différences de classes sociales et l'extinction de l'Etat est exprimée d'abord dans le Manifeste communiste :

p. 54 et 55 « Quand, par la marche des choses, les différences de classes auront disparu, quand la production entière sera concentrée entre les mains des individus associés, les pouvoirs publics perdront leur caractère politique. Le pouvoir politique, à vrai dire, est le pouvoir organisé d'une classe en vue de l'oppression d'une autre classe. Le prolétariat... qui, par une révolution s'érigera en classe dirigeante et, en sa qualité de classe dirigeante, supprimera violemment les conditions anciennes de la production, aura du même coup, et avec ces conditions de la production, supprimé les conditions mêmes qui amènent l'antagonisme de classe, l'existence des classes elles-mêmes, et il ôtera ainsi à sa propre suprématie le caractère d'une suprématie de classe... »

Dans d'autres écrits, K. Marx exprime les mêmes idées, en insistant sur le caractère inéluctable, selon lui, et temporaire de cette dictature. C'est ainsi qu'il déclare dans sa lettre à Weidemayer, en date du 5 mars 1852 :

« ... le mérite de la découverte des classes dans la société contemporaine et de leur lutte ne m'appartient pas. Bien avant moi, les historiens bourgeois ont exposé l'évolution historique de cette

lutte, et les économistes bourgeois, l'anatomie économique des classes.

Mon apport consiste à avoir prouvé : 1^o que l'existence des classes est liée uniquement à des formes historiques déterminées de lutte inhérente au développement de la production ; 2^o que la lutte de classe mène inévitablement à la dictature du prolétariat ; 3^o que cette dictature n'est elle-même qu'une transition vers l'abolition de toutes les classes et l'établissement d'une société où il n'y aura pas de place pour la division en classes ».

Et dans sa lettre à Wilhelm Bracke, en date du 5 mai 1875, qu'on désigne sous l'appellation de « *Critique du Programme de Gotha* » :

« Entre la société capitaliste et la société communiste, se place la période de transformation révolutionnaire de la première en la seconde. A quoi correspond une période de transition politique où l'Etat ne saurait être autre chose que la dictature révolutionnaire du prolétariat ».

En somme ces deux particularités : 1^o d'être nécessaire ; 2^o d'être temporaire, sont les seules excuses possibles à cette dictature, les seuls arguments pour la faire accepter par bien des gens attachés à l'idée d'égalité des droits entre tous les citoyens.

Cette dictature ne doit pas durer toujours. Quand doit-elle normalement prendre fin ? Elle cessera, d'après K. Marx, quand son but sera atteint, quand elle n'aura plus de raison d'être parce que la division des hommes en classes et tout pouvoir d'Etat

auront disparu, c'est-à-dire quand le communisme sera réalisé.

Le communisme apparaît ainsi comme une sorte de Terre promise, plus ou moins éloignée. « Ad augusta par angusta », telle est, semble-t-il, la devise que K. Marx propose aux hommes, puisqu'il ne voit d'autre moyen pour eux d'obtenir un jour l'égalité et la liberté complètes que d'instituer au préalable une sorte de tyrannie des uns sur les autres.

CHAPITRE IV

Lénine, élève de Marx et Engels.

Dans « *l'Etat et la Révolution* » brochure écrite en août-septembre 1917, c'est-à-dire quelques semaines seulement avant la révolution bolcheviste, Lénine, dont on a dit qu'il était un « disciple attentif et respectueux de K. Marx », paraphrase, commente et développe les affirmations de celui-ci sur la dictature du prolétariat et trace en quelque sorte le programme théorique que les bolcheviks, dont il est le chef incontesté, n'auront qu'à appliquer dès qu'ils auront pris possession du pouvoir.

C'est ainsi qu'il dit, répétant en maints endroits ce qu'avait dit K. Marx :

p. 117-118 « La Société capitaliste ne nous offre qu'une démocratie tronquée, misérable, falsifiée, une démocratie pour les riches seuls, pour la minorité. La dictature du prolétariat, période de transition vers le communisme, donnera pour la première fois une démocratie pour le peuple, pour la majorité, tout en écrasant impitoyablement la minorité, les exploités. Seul le communisme est en

état de donner une démocratie réellement complète, et plus elle sera complète, plus vite elle deviendra superflue et mourra d'elle-même...

« La dictature du prolétariat apporte une série de limitations à la liberté des oppresseurs, des exploiters, des capitalistes. Ce sont ces gens qu'il nous faut écraser, afin de libérer l'humanité de l'esclavage salarié ; c'est eux dont il faut briser la résistance par la force : or, il est clair que là où il y a écrasement, là où il y a violence, il n'y a pas de liberté, pas de démocratie... »

« La démocratie pour l'immense majorité du peuple, et, pour les exploiters, les oppresseurs du peuple, l'écrasement par la force, c'est-à-dire l'exclusion de la démocratie, voilà quelle est la transformation subie par la démocratie dans la *période de passage* du capitalisme au communisme... ».

« C'est seulement dans la société communiste, alors que la résistance des capitalistes a été définitivement brisée, que les capitalistes ont disparu et qu'il n'y a plus de classes,..... c'est *seulement* alors que « l'Etat cesse d'exister et qu'on peut parler de liberté » (paroles de Fr. Engels, dans sa lettre à Bebel du 28-3-75). Alors seulement devient possible et sera réalisée une démocratie vraiment parfaite, dont la règle ne subira aucune exception.

Et seulement alors la démocratie (c'est-à-dire l'Etat, démocratique, bien entendu) commencera à *mourir* en vertu de cette circonstance..... que les hommes *s'habitueront* peu à peu à observer les

règles élémentaires de la vie sociale, règles énoncées dans les codes, et à les observer sans violence, sans contrainte, sans subordination, *sans cet appareil spécial* de contrainte qui s'appelle l'Etat »

CHAPITRE V

Buts de la dictature du prolétariat

(d'après le texte des Constitutions de la R.S.F.S.R.
des 10 juillet 1918 et 11 Mai 1925).

Ainsi qu'on l'a vu, les Constitutions de l'U. R. S. S. et de la R. S. F. S. R. consacrent explicitement la dictature du prolétariat. La constitution que la R. S. F. S. R. a adoptée le 10-7-18 déclare en outre ouvertement pour quels buts cette dictature est instituée. On y lit, dans la « Déclaration des droits du peuple ouvrier exploité » :

Art. 3. — Ayant pour but principal la suppression de toute exploitation de l'homme par l'homme, l'annulation complète de la division de la société en classes, l'extermination impitoyable des exploiters, l'établissement de l'organisation socialiste de la société et la victoire du socialisme dans tous les pays, le troisième congrès national de députés ouvriers, paysans et soldats de l'armée rouge décrète....»

et dans le « Règlement général de la constitution de la R. S. F. S. R. » :

« Art. 9. — ... ce gouvernement, [c'est-à-dire le gouvernement des soviets] a pour but d'écraser entièrement la bourgeoisie, d'anéantir l'exploitation de l'homme par l'homme et d'établir le socialisme sous lequel n'existeront ni divisions par classe ni pouvoir gouvernemental ».

Toutes les idées exprimées et même les expressions employées dans ces lignes se trouvent déjà dans les ouvrages de Marx et de Lénine. Toutefois l'expression « exploitation de l'homme par l'homme », qui sert ici à qualifier l'une des conséquences du régime de la propriété capitaliste privée, avait été employée d'abord, avec un sens très peu différent, par certains Saint-Simoniens. On la rencontre notamment dans l'« *Exposition de la doctrine de Saint-Simon* », recueil de conférences prononcées de 1828 à 1830 par Bazard.

La Constitution adoptée pour la R. S. F. S. R. le 10-7-18 a été révisée depuis lors, et le douzième Congrès des soviets de la R. S. F. S. R. a voté le 11 mai 1925 un nouveau texte de Constitution dans lequel la Déclaration des Droits du Peuple Travailleur et exploité ne figure plus. La dite Déclaration est seulement mentionnée dans l'article premier de la nouvelle Constitution. Dans cet article, on continue d'ailleurs à lire que la Constitution de la R. S. F. S. R. « se propose de garantir la dictature du prolétariat dans le but d'écraser la bourgeoisie, de supprimer l'exploitation de l'homme par l'homme et de réaliser le communisme sous le régime duquel il n'y aura ni division en classes ni pouvoir d'Etat ; et dans l'article 2 on définit

toujours la R. S. F. S. R. comme étant un « Etat socialiste d'ouvriers et de paysans ». La suppression de la « Déclaration des droits du peuple ouvrier et exploité » n'est au fond qu'une modification insignifiante, sans importance réelle, car l'esprit de la Constitution n'a pas changé.

CHAPITRE VI

Les Soviets, reproduction multiple de la "Commune de Paris"

Comment ces théories sur la dictature du prolétariat, professées par Marx, Engels, Lénine, et incluses dans les textes constitutionnels soviétiques, notamment dans la Déclaration précitée, des droits du peuple ouvrier exploité, ont-elles été traduites dans le domaine pratique? Elles ont été mises en application par l'institution du système des soviets. Ce système est-il nouveau? Nullement. Il n'est qu'une imitation du modèle fourni par la Commune de Paris en 1871.

K. Marx et Fr. Engels tenaient en haute estime le gouvernement de la Commune de Paris, instauré par la Révolution du 18 mars 1871.

Dans « *La Guerre civile en France* », « adresse » datée du 30 mai 1871, K. Marx déclare dans le chapitre III, intitulé: « *La Portée historique de la Commune*, que la Commune était « un gouvernement du peuple par le peuple » (p. 59) et que « son vrai secret [c'est-à-dire le vrai secret de la Commune] le voici: elle était, par-dessus tout, un

gouvernement de la classe ouvrière;... la forme politique, enfin trouvée, sous laquelle il était possible de réaliser l'émancipation du travail ».

Et Fr. Engels terminait ainsi son « Introduction », en date du 18 mars 1891, à une nouvelle édition des « adresses » des 23-7-70, 9-9-70 et 30-5-71, rédigées toutes trois par K. Marx, sur la guerre franco-allemande et la révolution du 18 mars 1871 : « Le philistin allemand entre toujours dans une sainte terreur au mot : dictature du prolétariat. Voulez-vous savoir, Messieurs, ce que veut dire cette dictature ? Regardez la Commune de Paris. Voilà la dictature du prolétariat ».

K. Marx et Fr. Engels, qui prônaient la dictature du prolétariat ou tout au moins prédisaient son avènement, donnaient donc comme exemple de cette dictature, comme modèle bon à suivre, la Commune de Paris. Lénine, leur fidèle disciple, partageait leur opinion sur la Commune. Aussi n'est-il pas étonnant que les bolcheviks aient incorporé les éléments essentiels de cette machine politique, de ce système de gouvernement, dans la Constitution de la R. S. F. S. R., du 10-7-18. D'ailleurs, dans : « *Les tâches du prolétariat dans notre révolution* », Lénine dit avec fierté que « les soviets reproduisent le type d'Etat qui a été établi par la Commune de Paris et que Marx a appelé *la forme politique où peut s'effectuer la libération économique des travailleurs* ».

Quelles étaient les principales caractéristiques de la Commune de Paris ? K. Marx les a indiquées dans « *La guerre civile en France* » ;

p. 44-45 « La Commune fut composée de conseillers municipaux choisis par le suffrage universel dans tous les arrondissements de la ville, *responsables et révocables à de courts intervalles*. La majorité de ses membres étaient, naturellement des ouvriers ou des représentants reconnus de la classe ouvrière. La Commune devait être, non pas une assemblée parlante mais une assemblée agissante ; *elle avait en même temps le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*. La police, au lieu de continuer d'être l'agent du gouvernement central, fut immédiatement dépouillée de ses attributs politiques, et devint l'agent responsable et toujours révocable de la Commune. Le même principe fut appliqué à tous les autres fonctionnaires de l'Administration »...

« Les magistrats devaient être dépouillés de leur fausse indépendance qui ne servait qu'à masquer leur vile complaisance envers tous les gouvernements qui se succédaient... Comme les autres serviteurs du peuple *les magistrats et les juges devaient être électifs, responsables et révocables* [autrement dit, amovibles au plus haut point] ».

« La Commune de Paris devait, naturellement, servir de modèle à tous les grands centres industriels de la France. Dans une esquisse d'organisation nationale que l'assemblée parisienne... n'eut pas le temps de développer [il s'agit de la « *Déclaration au peuple français* » du 19 avril 1871], elle indiqua que la Commune devait être la forme politique de tous les villages, même les plus petits... Les communes rurales de chaque arrondissement

devaient administrer leurs affaires d'intérêt commun au moyen d'une assemblée de délégués réunis au chef-lieu; et ces assemblées d'arrondissement devaient envoyer des mandataires à la délégation nationale à Paris, *chaque élu étant révocable et tenu par le mandat impératif de ses électeurs* »...

«... En réalité, la constitution communale plaçait les producteurs ruraux sous la direction intellectuelle des villes de leurs districts, où elle leur assurait, dans les ouvriers, des gardiens naturels de leurs intérêts »...

En somme, les traits principaux de ce système étaient: Nomination au suffrage universel de délégués dans chaque commune; — droit permanent de destituer et remplacer ces délégués; — disparition du parlementarisme, la Commune ayant à la fois les fonctions délibérantes et exécutives; — centralisation du pouvoir en une assemblée composée de représentants des communes.

On retrouve presque tous ces traits dans l'organisation des pouvoirs publics dans l'U. R. R. S.

TITRE II

Précautions prises par les Bolcheviks pour que le pouvoir politique en U. R. S. S. soit constamment aux mains du prolétariat.

CHAPITRE I.

Qui est électeur et éligible?

Les Bolcheviks attachent une grande importance au droit électoral soviétique. Ils le considèrent comme la base principale de la dictature du prolétariat.

La Constitution de l'U. R. S. S. ne réglemente pas le droit électoral. Elle laisse, implicitement, ce soin aux lois organiques de chacun des Etats fédérés. En effet, l'article 3 de la Constitution de l'U. R. S. S. dit que « la souveraineté des républiques fédérées n'est limitée que dans les limites indiquées dans la présente Constitution et pour les objets réservés à la compétence de l'Union... » Or la compétence du pouvoir fédéral n'est pas prévue par la Consti-

tution de l'U. R. S. S. dans la question du droit électoral. Néanmoins, toute une série d' « Instructions » élargissant, modifiant et commentant les bases du droit de suffrage ont été émises par le pouvoir fédéral. Plusieurs instructions du Presidium du Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S. sont venues successivement réglementer en détail les droits électoraux et la procédure électorale sur toute l'étendue du territoire de l'U. R. S. S.

Tenons-nous en pour le moment aux textes des constitutions des Etats membres de l'U. R. S. S. et notamment du principal d'entre eux, la R. S. F. S. R.

Voici ce qu'on trouve au paragraphe IV de la constitution de la R. S. F. S. R. (texte du 10-7-18), art. 64.

« Sont électeurs et éligibles aux soviets, indépendamment de la religion, de la nationalité et de la résidence, etc..., les citoyens des deux sexes, énumérés ci-dessous, de la R. S. F. S. R., ayant atteint l'âge de 18 ans au moment des élections :

a) Les citoyens qui gagnent leur vie en accomplissant des travaux productifs ou utiles au corps social ainsi que ceux qui s'occupent du ménage des premiers pour leur permettre de travailler, savoir : ouvriers et employés de toutes sortes et de toutes catégories dans le commerce, l'agriculture, l'industrie, etc...

paysans et cosaques, agriculteurs n'employant pas la main-d'œuvre [c'est-à-dire des salariés] dans le but d'augmenter leurs ressources ;

b) Les soldats de la flotte et de l'armée des soviets ;

c) Les citoyens, faisant partie des catégories énumérées dans les alinéas a et b du présent article, ayant perdu leur capacité de travail à quelque degré que ce soit.

REMARQUE II. — Parmi les personnes non comptées au nombre des citoyens russes, celles qui sont indiquées dans l'article 20 des règlements généraux de la constitution (chapitre II, titre V) peuvent aussi être électeurs et éligibles.

Voici ce que dit cet article 20 :

« La R. S. F. S. R., reconnaissant la solidarité du prolétariat de toutes les nations, donne le droit de citoyen russe aux étrangers habitant sur son territoire, qui appartiennent à la classe ouvrière ou qui ne se servent pas de la main-d'œuvre paysanne; elle donne aux soviets locaux le droit de présenter à ces étrangers, sans autres formalités difficiles à accomplir, les droits de citoyen russe ».

Nous savons maintenant qui peut être électeur et éligible dans la R. S. F. S. R. Remarquons, entre parenthèses, que le système adopté est très simple, du moins en ceci qu'il ne pose pas de conditions plus difficiles ou plus restrictives pour l'admission à l'exigibilité que pour l'admission à l'électorat, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays, en France par exemple. Il nous reste à savoir qui est exclu du droit de suffrage, qui ne peut pas être électeur et éligible.

L'article 65 nous apprend que « ne peuvent être électeurs ni éligibles, bien que pouvant faire partie d'une des catégories énumérées ci-dessus [à l'article 64] :

a) Les personnes qui emploient des salariés dans le but d'augmenter leurs revenus;

b) Les personnes qui vivent sur un revenu ne provenant pas de leur travail, tel que: rentes, revenus d'établissements, bénéfices d'immeubles, etc.

c) Les commerçants privés et courtiers de commerce;

d) Les moines, les desservants des cultes et des églises;

e) Les employés et agents de l'ancienne police de [l'ancien] corps détaché des gendarmes, des [anciennes] sections de la police secrète [Okhrana] et les membres des anciennes familles régnautes;

f) les aliénés, les faibles d'esprit et les personnes en tutelle;

g) Les condamnés pour vols et délits infamants, pendant le délai établi par la loi ou les tribunaux.

Là ne se bornent pas les cas d'exclusion du droit de suffrage. En dehors de l'énumération de cas précis d'exclusion faite à l'art. 65, l'article 64 reçoit un autre correctif qui réside dans l'article 23. Ce dernier porte en effet que « la R. S. F. S. R., guidée par les intérêts de toute la classe ouvrière, annule les droits des personnes privées ou des groupes sociaux, qui emploient ces droits au préjudice des intérêts de la révolution socialiste ».

Sont bien électeurs, et eux seuls peuvent l'être, les habitants accomplissant un travail productif et utile au point de vue général; mais ils peuvent être privés de leurs droits, s'ils agissent contre la Révolution socialiste.

Nous verrons que la disposition contenue dans l'article 23, pour vague et imprécise qu'elle soit, est pourtant loin d'être sans portée pratique.

Dans le nouveau texte de constitution adopté pour la R. S. F. S. R. le 11 mai 1925, l'article 68, qui remplace l'ancien article 64, énumérant (paragraphe a) les catégories de personnes qui peuvent voter et être élues, cite: « tous ceux qui gagnent leur vie au moyen d'un travail productif et utile à la société, ainsi que les personnes qui s'occupent du ménage à domicile, en assurant aux premiers la possibilité d'un travail productif ». Le texte de la constitution de 1918 ajoutait, comme on l'a vu, la définition suivante: « ouvriers et employés de toutes sortes, et de toutes catégories dans le commerce, l'agriculture, l'industrie, etc...; paysans et cosaques, agriculteurs n'employant pas la main-d'œuvre dans le but d'augmenter leurs ressources » Cette définition, qu'on a sans doute considérée comme superfétatoire, ne se trouve plus dans le texte actuel de la Constitution.

Le paragraphe d) de l'article 69, comportant la suppression des droits électoraux du clergé, contient une indication nouvelle, qui n'en diminue d'ailleurs pas la portée pratique: il énumère « les moines et les desservants spirituels de tous les cultes, religions et sectes, *dont cette occupation constitue la profession* ».

Le paragraphe e) du même article 69, correspondant au paragraphe e) de l'ancien article 65, est renforcé par la suppression des droits électoraux des personnes ayant dirigé l'activité de (l'an-

cienne) police, de (l'ancienne) gendarmerie et des (anciens) organes de répression.

Dans un article paru en 1926 dans la Revue du Droit Public et de la Science politique, M. B. Mirkine-Guetzevitch nous renseigne sur « *les modifications récentes du droit électoral soviétique* ». Il nous apprend que quelques mois après la publication de la nouvelle Constitution de la R. S. F. S. R., le V. Z. I. K. (c'est-à-dire le Comité National Central Exécutif de la R. S. F. S. R.) lança une nouvelle Instruction sur l'élargissement du droit électoral. Par cette Instruction, les droits électoraux « sont conférés aux paysans cultivant la terre personnellement [seuls] ou à l'aide d'ouvriers salariés, ainsi qu'aux petits propriétaires et chefs de petites entreprises..... et à tous ceux qui travaillent personnellement, ayant un ouvrier adulte à leur solde, ou bien deux élèves ».

L'Instruction du V. Z. I. K. ne rétablit pas les droits électoraux des desservants spirituels des religions, mais confère les droits électoraux aux « personnes gérant les églises ou leurs propriétés d'après un contrat, ainsi qu'aux membres des conseils des paroisses ou communautés, aux régents des chœurs, aux sacristains, aux organistes, etc... ». Quant aux « diacres, muezzins, chantres juifs et autres membres du personnel auxiliaire des cultes religieux », ils ne jouissent des droits électoraux, que lorsque leurs fonctions ecclésiastiques « ne sont pas la source principale de leurs revenus ». Enfin « ne peuvent être privées de droits électoraux, les personnes touchant des intérêts des som-

mes déposées [dans les Caisses d'épargne et les Banques d'Etat, nous présumons], des obligations et des emprunts communaux, coopératifs et d'Etat ».

Ainsi l'Instruction du V. Z. I. K. confère les droits électoraux à des groupes de la population qui en étaient privés par la Constitution de mai 1925, c'est-à-dire non seulement aux artisans et à des paysans employant un travail salarié mais aussi à la catégorie vaguement définie des « petits propriétaires » et « chefs de petites entreprises », à une partie des desservants des cultes religieux (il s'agit il est vrai, du personnel auxiliaire ou subalterne), et enfin aux porteurs de titres d'emprunts et d'obligations soviétiques (si par ailleurs ils remplissent les conditions positives exigées pour l'admission à l'électorat et à l'éligibilité).

Comme on le voit, les paysans riches (koulaks) et les gros patrons n'ont toujours pas le droit de suffrage, mais les paysans moyens (séredniaks) et les petits patrons l'ont obtenu.

Cet élargissement des droits électoraux, qui est l'œuvre du Comité National Central exécutif de la R. S. F. S. R., correspond assez mal aux principes absolus posés, dans la Constitution de mai 1925, par le Congrès des soviets de la R. S. F. S. R.

Le droit électoral soviétique a pour bases principales, selon la terminologie soviétique: le « *cens de travail* » ou « *cens de classe* », et le « *cens politique* ».

On trouve le « cens de travail » dans toutes les constitutions des Etats soviétiques, mais il n'ex-

iste pas un type unique de « cens de travail ». Différentes « Instructions » locales fixent, sans aucune uniformité, le « cens de travail », autrement dit le symptôme de classe ou encore, le critérium de classe. Les différentes Instructions tantôt élargissent, tantôt rétrécissent le « cens de travail ». Ainsi l'art. 12 du *Règlement des élections dans les soviets municipaux de la R. S. S. U.* porte que les personnes ne faisant pas partie des unions professionnelles, « même si elles répondent aux exigences du cens de travail », ne peuvent ni élire ni être élues. Donc, pour la population des villes de l'Ukraine, le cens de travail est relevé par l'exigence supplémentaire de faire partie d'un syndicat.

L'Instruction électorale du Comité Révolutionnaire de l'Extrême-Orient, en date du 8 août 1924, non seulement prive des droits électoraux tous les éléments n'appartenant pas à la classe des travailleurs manuels, mais déclare encore que les paysans ayant temporairement fait du commerce ne peuvent être admis aux élections que sur sollicitation spéciale, s'ils arrivent à prouver que leur commerce était *temporaire et accidentel*, qu'ils l'ont entrepris à l'époque de la Nouvelle politique économique, et qu'ils y étaient obligés par une cause matérielle ou par une situation de famille difficile, etc...

L'Assemblée constituante de la Mongolie (ou du moins de la partie de la Mongolie qui est sous l'influence soviétique), inaugurée le 8 novembre 1924, institua un régime approchant du régime so-

viétique, sauf quelques différences. Au modèle soviétique commun, elle a notamment emprunté le retrait des droits électoraux à la bourgeoisie. Selon l'art. 34 de la Constitution, ne sont électeurs ni éligibles : « les personnes ne gagnant leur vie qu'au moyen d'exploitation d'hommes en vue d'un bénéfice ; les commerçants et les usuriers qui vivent aux dépens du travail d'autrui et grâce aux intérêts de leurs capitaux et revenus ». Il y a là un « cens de travail » ou « cens de classe » analogue à celui qui est en vigueur dans les Etats purement soviétiques.

Quoique la question du « cens de travail » ou « cens de classe » soit réglée par l'Instruction du Présidium du Comité Central Exécutif de l'U.R. S.S. du 16 janvier 1925, l'existence de différentes instructions locales continue à embrouiller cette question. S. Brodovitch, auteur de « *Le Droit Electoral soviétique* » (Edition d'Etat, Léninegrad, 1925), confesse « qu'on n'a pas encore réussi jusqu'ici à tracer clairement et concrètement la limite entre les citoyens admis aux élections et les éléments non travaillant qui en sont exclus ». Cet auteur ajoute que « cette incertitude n'annule aucunement la portée principale du cens de travail ».

En dehors du « cens de travail », le droit électoral soviétique connaît encore le « cens politique ». On sait déjà que les prêtres et les anciens employés de la police tsariste sont privés de droits électoraux. La Constitution actuelle de la R.S.F. S.R., dans son article 14 (qui correspond à l'article 25 de la Constitution de 1918), de même que

toutes les autres constitutions soviétiques, refuse en outre, tous droits politiques et civiques aux personnes hostiles à la révolution sociale. D'autre part, des décrets de la R. S. F. S. R. et de l'U. S. S. R. de 1922 privent des droits électoraux les personnes exilées administrativement, comme « dangereuses au point de vue social ». Or, selon le décret du 16 octobre 1922, toute personne appartenant aux partis anti-soviétiques est considérée comme dangereuse au point de vue social et peut être exilée par ordre administratif pour un laps de temps pouvant aller jusqu'à 3 ans. On sait déjà que le Parti Communiste Russe (Bolchevik) est à peu près le seul qui ait en U. R. S. S. une existence licite et qui ne soit pas considéré comme antisoviétique. Les partis social-démocrate (menchévik) et socialiste-révolutionnaire eux-mêmes n'ont plus d'existence légale en Russie soviétique depuis plusieurs années déjà. Mais « dangereuse au point de vue social » peut être reconnue aussi toute personne n'appartenant à aucun parti; la supputation du « danger social » appartient aux organes de la police politique, dite Guépéou (ci-devant Tcheka), dont les dirigeants sont choisis parmi les communistes les plus purs, les plus éprouvés.

On trouve dans l'Instruction électorale du Comité central exécutif de la R. S. F. S. R. du 11 août 1924 des indications précises sur la façon dont doit jouer le « cens politique ». C'est ainsi par exemple, que, selon cette Instruction, un prolétaire actuel, mais qui, autrefois, a fait du com-

merce, doit, pour obtenir les droits électoraux, *démontrer sa loyauté envers le pouvoir des soviets.*

Nous avons là un cas où le « cens politique » se superpose au « cens de travail ».

L'art. 17 de cette instruction énumère les emplois des régimes tzaristes et des gouvernements du prince Lwow et de Kérensky, dont les titulaires sont privés de droits électoraux: employés et agents de la police, de la gendarmerie, de la sûreté, ministres et leurs collaborateurs, directeurs des départements ministériels, gouverneurs généraux des gouvernements, chefs de la sûreté, gouverneurs et vice-gouverneurs militaires et civils, maréchaux de noblesse de gouvernements et d'arrondissements, fonctionnaires des missions spéciales, présidents, membres et procureurs des tribunaux criminels et des tribunaux militaires et leurs collaborateurs, membres de l'administration des gouvernements, chefs d'arrondissement, de zemstvos, commissaires de police des districts, fonctionnaires de la police départementale et des prisons principales. Une remarque de l'art. 17 indique que les autres anciens fonctionnaires tzaristes ou du gouvernement provisoire sont admis aux élections, *au cas où leur loyauté envers le pouvoir soviétique a été prouvée par leur activité postérieure.* L'Instruction de l'U.R.S.S. du 16 janvier 1925 reproduit l'art. 17 de l'Instruction de la R. S. F. S. R. du 11 août 1924, mais sans la remarque.

S. Brodovitch, op. cit., p. 50, rapporte qu'à la Conférence sur l'élaboration du régime soviétique, on avait allégué, en faveur de la suppression

de cette remarque, la raison suivante: « exiger d'un [ancien] petit employé des postes quelconque qu'il apporte des preuves spéciales pour que le droit électoral lui soit accordé n'est actuellement conforme à rien et parfaitement inutile. »

Sur ce point là aussi, il y a donc eu élargissement de la base du droit électoral.

Le « cens politique », de même que le « cens de travail », comporte, à côté des instructions des organes centraux suprêmes, les instructions locales. Celles-ci sont parfois beaucoup plus exigeantes que les premières. Ainsi l'Instruction du Comité Exécutif local du Caucase du Nord prive des droits électoraux non seulement les personnes hostiles au pouvoir soviétique, mais encore les personnes dont les parents ont fait partie de l'armée blanche ou ont émigré. Du reste, les parents des émigrés peuvent tout de même profiter des droits électoraux s'il leur est possible *« de prouver leur dévouement au pouvoir soviétique et s'ils sont du nombre des ouvriers ou des paysans travailleurs »*. Une autre Instruction (d'Igevsck) exige des anciens participants au mouvement blanc, même s'ils ont servi dans l'armée blanche, par mobilisation, une preuve spéciale de leur dévouement à la cause des prolétaires.

Le « cens politique » appliqué en U. R. S. S. n'est pas chose absolument nouvelle. Il a existé en France, avec des modalités peu différentes, sous la Première République. C'est ainsi que la Convention Nationale avait décidé que:

« les individus qui, dans les assemblées primaires

ou dans les assemblées électorales, auront provoqué ou signé des mesures séditeuses et contraires aux lois ne pourront, jusqu'à la paix générale, exercer aucunes fonctions législatives, administratives, municipales et judiciaires, ainsi que celles de haut juré près la haute cour nationale et de juré près les autres tribunaux » (loi du 3 brumaire, an IV, art. 1.).

« tout individu qui a été porté sur une liste d'émigrés et n'a pas obtenu sa radiation définitive; les pères, fils et petits-fils, frères et beaux-frères, alliés au même degré, ainsi que les oncles et neveux des individus compris dans la liste d'émigrés et non définitivement rayés sont exclus, jusqu'à la paix générale, de toutes fonctions législatives, administratives, municipales, et judiciaires, ainsi que de celles de haut-juré près la haute cour nationale et de juré près les autres tribunaux » (même loi, art. 2).

« sont exceptés des dispositions... [de l']art.2... les citoyens qui ont été membres de l'une des trois assemblées nationales, ceux qui, depuis l'époque de la révolution, ont rempli sans interruption des fonctions publiques au choix du peuple, et ceux qui obtiendront leur radiation définitive [de la liste des émigrés] ou celle de leurs parents ou alliés » (même loi, article 4).

Le Directoire décida que de même seraient exceptés des dispositions de l'article 2 de la loi du 3 brumaire an 4 « tous ceux qui, depuis... [la Révolution], ont porté les armes pour la défense de la République, ou qui, ayant cessé d'exercer des fonc-

tions publiques, n'ont employé cette interruption que pour aller joindre les phalanges républicaines, et combattre les ennemis de la patrie » (loi du 17 ventôse an 4).

Le Directoire prit également la série de décisions suivante :

« les dispositions des articles 1, 2, ... 4... de la loi du 3 brumaire [an 4], sur la suspension de l'exercice des fonctions publiques seront appliquées aux chefs des rebelles de la Vendée et des Chouans » (loi du 14 frimaire an 5, article 4).

« les articles 1, 2, ... 4, ... de la... loi du 3 brumaire an 4... resteront en vigueur pendant les 4 années qui suivront la publication de la paix générale » (loi du 19 fructidor an 5, article 9).

« aucun parent ou allié d'émigré, au degré déterminé par l'article 2 de ladite loi [du 3 brumaire an 4], ne sera admis pendant le même espace de temps à voter dans les assemblées primaires, et ne pourra être nommé électeur, s'il n'est compris dans l'une des exceptions portées par l'article 4 de la même loi [du 3 brumaire an 4] » (loi du 19 fructidor an 5, article 10).

« Les ci-devant nobles et anoblis c'est-à-dire tous ceux qui avaient reçu la noblesse de leurs pères, ou qui l'avaient acquise transmissible héréditairement à leurs enfants, ne pourront exercer les droits de citoyen français dans les assemblées primaires, communales et électorales, ni être nommés à aucune fonction publique, qu'après avoir rempli les conditions et les délais prescrits à l'égard des étrangers par l'article 10 de la Constitution [du 5

fructidor an 3] (Loi du 9 frimaire an 6, art. I).

D'après cet article 10 de la Constitution du 5 fructidor an 3, « l'étranger devient citoyen français, lorsque, après avoir atteint l'âge de 21 ans accomplis et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant 7 années consécutives, pourvu qu'il y paie une contribution directe, et qu'en outre il y possède une propriété foncière, ou un établissement d'agriculture ou de commerce, ou qu'il y ait épousé une Française ».

Reprenons la lecture des textes des lois publiées, sous le Directoire, relativement au « cens politique » :

« continueront à exercer les droits de citoyen sans aucune différence des autres citoyens français tous ceux des ci-devant nobles et anoblis qui ont été membres des diverses assemblées nationales, à l'exception de ceux qui dans la première ont protesté contre le décret de l'abolition de la noblesse; les membres actuels du Directoire exécutif, les Ministres de la République, les militaires en activité de service; pareillement tous ceux qui prouveront avoir contribué à conquérir la liberté, à fonder la République, à la défendre par leur courage, à la servir dans les fonctions civiles ou militaires,.... et qu'ils sont restés constamment fidèles à la cause républicaine » (loi du 9 frimaire an 6, article 9).

« ... Tous ceux qui ont rempli des fonctions civiles et militaires parmi des rebelles, dont le but aurait été de renverser le gouvernement républicain, pour y substituer un gouvernement étranger, ont perdu les droits de citoyen : en conséquence, ils

ne pourront voter dans les assemblées primaires, ni être appelés aux fonctions établies par la Constitution, qu'après avoir rempli les conditions relatives aux étrangers, prescrites par l'article 10 de la Constitution (Loi du 5 ventôse an 6, article premier) ».

« La présente loi est applicable à tous ceux qui sont désignés comme chefs de rebelles par la loi du 5 juillet 1793 » (ibidem, art. 3).

Voici ce que dit cette loi du 5 juillet 1793 :

« Seront réputés chefs d'émeutes et révoltés..... les membres des comités de régie et administration, formés, soit pour leur direction, soit pour le vêtement, l'armement, équipement et les subsistances des révoltés, ceux qui signent les passeports, ceux qui enrôlent ; seront pareillement réputés chefs desdites émeutes et révoltes, les prêtres, les ci-devant nobles, les ci-devant seigneurs, les émigrés, les administrateurs, les officiers municipaux, les juges, les hommes de loi, qui auront pris part dans lesdites émeutes et révoltes »...

Toutes les règles posées dans les textes législatifs qui viennent d'être cités ont été confirmées et rassemblées, toujours sous le Directoire, dans la loi du 6 germinal, an VI.

Cette loi dit en substance que tous les individus désignés dans les lois des 3 brumaire, an IV (art. 1, 2), 14 frimaire an V (art. 4), 19 fructidor, an V (art. 10), 9 frimaire, an VI (art. 1), 5 ventôse an VI (art. 1 et 3) sont inéligibles (sauf naturellement ceux qui bénéficient des exceptions prévues par ces lois ou qui ont rempli les conditions

leur permettant, aux termes de ces lois, de recouvrer les droits de citoyen français).

Dans son article précité, M. Mirkine Guetzevitch dit que la législation soviétique n'est pas encore parvenue à préciser le critérium sur lequel on doit se baser pour accorder ou refuser les droits électoraux et que dans ces conditions, les soviets locaux privent de ces droits qui ils veulent.

Quoi qu'il en soit, selon la statistique soviétique, le nombre des gens exclus des élections comme ne satisfaisant pas aux « cens politique » et « de travail » serait relativement très bas.

Dans les villes, 4,80 % de la population seulement seraient privés du droit de vote ou de l'éligibilité pour les soviets ; sur 100 personnes privées de droits politiques, il y aurait 76 non-travailleurs, 13 anciens policiers, 6 membres du clergé, 3 condamnés de droit commun, etc...

Dans les campagnes, 1 % de la population seulement serait tenu à l'écart des élections aux soviets ; sur 100 personnes privées de droits politiques, 46 vivraient de revenus sans travailler, 21 seraient d'anciens policiers, 24 des prêtres, etc... 6 des condamnés de droit commun, 3 des malades ou irresponsables...

Ainsi, en moyenne, 98 % des habitants majeurs de l'U. R. S. S. auraient le droit de désigner les membres des soviets.

En résumé, en U. R. S. S. l'électorat et l'éligibilité dans les élections aux soviets appartiennent en principe à tous les travailleurs non capitalistes (y compris les soldats), indépendamment de leur

religion, nationalité et sexe, ayant atteint 18 ans (en Ukraine et en Azerbeïdjan, cette limite d'âge peut même, d'après les constitutions de ces Républiques, être abaissée par les soviets locaux, après ratification des pouvoirs centraux). Aucune condition de résidence n'est exigée. Notons qu'en France, par exemple, pour les élections législatives, 1° il faut être âgé de 21 ans pour pouvoir voter (en pratique, la durée du service militaire actif vient généralement s'ajouter à ces 21 ans et reculer encore d'autant l'âge auquel peut s'exercer le droit de vote); 2° il faut être âgé de 25 ans pour pouvoir être élu député et de 40 ans pour pouvoir être élu sénateur; 3° il faut, pour pouvoir voter être inscrit sur la liste électorale d'une commune et cette inscription ne peut être obtenue qu'après 6 mois au moins de résidence effective et continue dans la dite commune. Il est évident que cette disposition enlève l'exercice du droit de vote à grand nombre d'ouvriers qui se déplacent de ville en ville à la recherche d'ouvrage ou parce qu'ils sont d'humeur vagabonde; 4° les femmes, les soldats et étrangers ne votent pas et ne peuvent être élus. Il n'en a d'ailleurs pas toujours été ainsi, du moins en ce qui concerne les étrangers et les soldats. La Constitution du 24 juin 1793, qui ne fut jamais appliquée, bien qu'elle eût été votée par la Convention, puis ratifiée par le plébiscite du 9 août 1793, disait dans son art.4: « ...Tout étranger âgé de 21 ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année, y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française,

ou adopte un enfant, ou nourrit un vieillard ; tout étranger enfin qui sera jugé par le Corps Législatif avoir bien mérité de l'humanité, est admis à l'exercice des droits de citoyen français ».

D'autre part, on trouve dans le rapport de la Commission chargée d'examiner les élections à la Commune de Paris, le rapport que la Commune adopta le 31 mars 1871, les lignes suivantes : « Les étrangers peuvent-ils être admis à la Commune ? Considérant que le drapeau de la Commune est celui de la République universelle ;

La Commission est d'avis que les étrangers peuvent être admis... »

C'est ainsi que le Hongrois Léo Fränkel, élu par le 13^e arrondissement de Paris, devint membre de la Commune et fut même désigné comme délégué, autrement dit, ministre au Travail et à l'Echange.

En 1848, sous la seconde République, lorsqu'on établit le suffrage universel, on décida que le droit de voter et d'être élu appartiendrait aux militaires aussi bien qu'aux civils. Deux circulaires, l'une du Ministère de la Guerre, du 15 mars 1848, l'autre du Ministère de l'Intérieur, du 21 mars 1848 reconnurent expressément aux militaires de tous grades l'électorat et l'éligibilité. Ces droits leur furent, en pratique, enlevés par le décret organique du 2 février 1852. Toutefois l'armée continua à participer aux plébiscites ; elle participa aux 2 grands plébiscites qui eurent lieu sous le second Empire. Lors des élections à l'Assemblée Nationale de 1871, les premières élections qui eurent

lieu après la chute de l'Empire, les militaires votèrent comme les autres. Par la suite, l'exercice du droit de vote par les militaires fut pratiquement aboli.

Il est notoire que les femmes ont aujourd'hui acquis l'électorat et l'éligibilité politiques dans un grand nombre de pays autres que ceux compris dans l'U. R. S. S. Parmi ces pays, on peut citer notamment les Etats-Unis d'Amérique, l'Angleterre, l'Australie, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège.

En règle générale, ne votent pas en U. R. S. S. les entrepreneurs dits « capitalistes » c'est-à-dire les riches patrons se trouvant à la tête de grosses entreprises, les gros propriétaires fonciers, les rentiers (sauf les rentiers dits « soviétiques »), les commerçants et négociants, les moines et les papes, les paysans riches (koulaks), les anciens fonctionnaires de la police et de la gendarmerie, les personnes ayant dirigé l'administration et la répression avant la révolution bolchéviste, et les membres des anciennes familles régnautes.

Le paragraphe g) du nouvel art. 69 de la constitution de la R. S. F. S. R., reproduisant le paragraphe g) de l'ancien art. 65, stipule que ne peuvent élire ni être élus les condamnés pour délits infamants ou commis dans un but de lucre, pendant le temps fixé par la loi ou par la sentence du tribunal. D'après le code pénal de la R. S. F. S. R. (art. 40), ce temps ne peut pas dépasser cinq ans. De même en France, l'incapacité électorale pour cause d'indignité est tantôt obliga-

toirement appliquée, en vertu de la loi, à raison de certaines condamnations, tantôt facultativement prononcée par les tribunaux lorsqu'ils condamnent pour certains délits spécifiés par la loi. Mais on peut observer qu'en R. S. F. S. R. cette incapacité n'est encourue qu'à l'occasion de délits graves ou de crimes et qu'elle n'est jamais que d'assez courte durée. En France au contraire, elle est encourue aussi bien pour des délits relativement bénins (par exemple: rebellion, outrages, violences envers les agents de la force publique, mendicité, vagabondage etc,...) que pour des délits plus graves (vols, par exemple), ou des crimes, et dure tantôt 5 ans, tantôt, et c'est le cas le plus fréquent, jusqu'au moment où la condamnation est effacée par une loi d'amnistie (en temps normal ces lois sont rares) ou par l'effet de la loi Bérenger (encore faut-il que le tribunal ait accordé le sursis) ou bien par la réhabilitation. Or, la réhabilitation judiciaire ne s'obtient pas toujours facilement et quant à la réhabilitation de droit, elle n'est acquise que 10, 15 ou 20 ans après l'expiration de la peine, selon la gravité de la condamnation.

Quant aux aliénés et aux faibles d'esprit, ils ne votent pas plus en U. R. S. S. que dans les autres pays, s'ils sont reconnus tels par les voies légales. Nul n'ignore qu'en France les personnes judiciairement interdites et placées sous tutelle pour cause d'imbécillité, démence ou fureur habituelles sont pareillement privées des droits électoraux (art. 15 du décret organique du 2 février 1852).

CHAPITRE II

Comment et quand procède-t-on aux élections?

En ce qui concerne le règlement des élections, voici ce que nous apprend la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925, au chap. VI de son titre IV :

« Art. 70. Les élections ont lieu aux jours fixés par les soviets locaux ou par leurs comités exécutifs.

— 71. La marche et le résultat des élections font l'objet d'un procès-verbal signé par les membres de la commission électorale.

— 72. L'ordre de procédure des élections ainsi que la participation aux élections des associations professionnelles et autres organisations ouvrières sont fixés par le Comité Exécutif Central de la R. S. F. S. R. ou par son Présidium.

— 73. La vérification de la régularité des élections aux soviets est effectuée par les commissions électorales et la vérification de la validité des mandats des députés par la commission des « mandats » élue par l'assemblée [c'est-à-dire le Soviet.

L'art. 74 de la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918 disait qu'en cas de litiges, le soviet décide la question relative à la ratification ou à l'invalidation des élections».]

—74. En cas d'irrégularité totale des élections, la question de leur annulation est tranchée par l'organe immédiatement supérieur du pouvoir soviétique. L'organe suprême pour la cassation des élections aux soviets est le Comité Exécutif Central de la R. S. F. S. R. et son Présidium. »

On sait qu'en France le contentieux des élections aux conseils municipaux, d'arrondissement et généraux, n'est jamais de la compétence de ces assemblées elles-mêmes et qu'il est déféré à des tribunaux administratifs, dont les membres sont nommés par le gouvernement. Les conseils de préfecture, en premier ressort, et le Conseil d'Etat, en appel, jugent le contentieux des élections aux conseils municipaux et d'arrondissements. Le Conseil d'Etat, en premier et dernier ressort, statue sur le contentieux des élections aux Conseils généraux. Par contre, la Chambre des Députés et le Sénat sont respectivement seuls juges souverains et sans appel de la validité des pouvoirs de leurs membres et de la régularité de leur élection.

Les « Instructions [suivantes] concernant la réélection du soviet de Pétrograd », publiées par la « Commune du Nord » du 13 décembre 1918, n° 178, nous renseignent également sur la façon dont doivent se faire les élections, tout au moins dans les villes.

— 10. « Les élections seront dirigées par une commission électorale centrale composée de représentants du soviet de Pétrograd, du Conseil central des unions professionnelles et de la section militaire ».

— 11. « Les soviets de rayons [divisions de Pétrograd] organiseront des commissions électorales de rayons de composition analogue ».

— 8 « La période des élections est fixée du 16 au 23 décembre ».

— 13 « Les commissions électorales centrale et de rayons doivent être officiellement prévenues, au moins 24 heures d'avance, de l'heure et du lieu de chaque assemblée électorale ».

Ce dernier paragraphe nous révèle que les élections doivent avoir lieu au cours d'assemblées d'électeurs tenues à heure fixe.

Voyons comment se font en général, dans la pratique, les élections en U. R. S. S. Il y a tout d'abord ceci de particulier à signaler. En France, par exemple, on établit des listes d'électeurs, et il est permis à tout citoyen d'aller vérifier lui-même, à la mairie à laquelle il ressortit, s'il est inscrit sur la liste électorale.

Les citoyens français ne peuvent voter, en effet, que s'ils sont inscrits sur les listes électorales. En U. R. S. S., au contraire, un mois avant le jour des élections, *on affiche en bonne place les listes nominatives de ceux qui sont privés des droits électoraux*. Les recours contre la privation des droits électoraux sont examinés par les commissions électorales.

A la veille des élections, les électeurs reçoivent des convocations officielles leur demandant de se rendre aux élections, ou bien sont convoqués par voie de publication dans les journaux.

Les élections aux soviets ont lieu en effet aux *assemblées générales des électeurs*, où ceux-ci se rendent *au jour et à l'heure fixés*.

Lorsqu'un groupe d'électeurs ou le Parti communiste dressent d'avance des listes de candidats, ces listes sont déposées et enregistrées dans les commissions électorales. Dans chaque localité, une commission électorale veille à ce que les élections s'effectuent conformément aux instructions des organes supérieurs de l'Etat.

Lors de la tenue des assemblées électorales, *toutes les candidatures sont soumises au scrutin, aussi bien celles qui ont été enregistrées au préalable par la commission électorale que toutes les autres, chaque électeur pouvant proposer de nouveaux candidats à l'assemblée électorale*

Dans les villages, il n'y a forcément qu'une assemblée électorale unique, qui se tient en un seul point du village. Dans les villes, au contraire, les assemblées électorales sont multiples et se tiennent soit sur les lieux mêmes du travail, dans les entreprises, fabriques, chantiers, ateliers ou bureaux, soit dans les théâtres, salles de conférences et autres locaux publics, soit, pour l'armée rouge, dans les casernes.

Dans chaque usine, par exemple, les ouvriers et employés des deux sexes, réunis en assemblée électorale, élisent un certain nombre de députés (ou

délégués) au soviet, nombre qui est établi d'avance à raison de l'importance de l'effectif du personnel de cette usine.

Dans certains métiers, les ouvriers travaillent isolément, non groupés dans des locaux communs; les travailleurs de ces corporations sont néanmoins réunis, par les soins de leurs syndicats, en assemblées électorales. Les travailleurs ou travailleuses non-syndiqués sont également rassemblés en curies électorales distinctes. De même, les chômeurs sont groupés en assemblées électorales spéciales. Enfin les soldats se groupent aussi en assemblées électorales, qui leur sont propres, dans les casernes et locaux militaires; chaque unité d'une certaine importance, chaque bataillon, par exemple, élit un certain nombre de délégués au soviet, nombre fixé d'avance selon l'importance numérique de cette unité.

Il y a loin de ce système à celui adopté dans les autres pays et notamment en France, où l'on ne peut être élu député, par exemple, si l'on n'a pas souscrit une déclaration de candidature au moins 5 jours avant celui du scrutin, et où les électeurs des villes comme des campagnes ne forment qu'une seule curie électorale par canton (ou encore par quartier, à Paris) et vont voter dans des bureaux de vote spéciaux qui sont ouverts à un jour fixé, mais pendant toute cette journée sans interruption, du matin jusqu'au soir.

Autre particularité de la procédure électorale soviétique: il suffit, pour être élu délégué au soviet, d'obtenir la simple majorité relative ou plu-

ralité des votes. Le fait que le candidat venant en tête n'a pas obtenu la majorité absolue des suffrages n'entraîne pas, comme chez nous, un second scrutin dit de ballottage.

Enfin, dernier détail très important, les députés aux soviets sont élus par votation publique. En U. R. S. S., en effet, le vote n'est pas secret, comme en France par exemple. L'électeur ne va pas se cacher dans un « isoloir » pour mettre un bulletin de vote dans une enveloppe qu'il ferme ensuite soigneusement et qu'il va enfin déposer avec mystère dans une urne. En U. R. S. S., aux élections rurales comme aux élections urbaines, les électeurs votent ouvertement, publiquement, sans recourir à l'usage d'un bulletin de vote, soit tous à la fois à mains levées ou même par acclamation, soit chacun à leur tour, par déclaration orale, chaque électeur venant dire de vive voix à la commission électorale le nom du candidat qu'il veut élire.

L'Instruction électorale de la R. S. F. S. R. de 1922 porte que la question du vote public ou secret est résolue par la commission électorale du « gouvernement » (en général, le vote est public, mais la pratique du vote secret commence, dit-on, à se répandre). L'art. 52 de l'Instruction Ukrainienne de 1924 porte dans des termes plus précis : « les élections se font par vote public ». De même, l'art. 44 de l'Instruction Géorgienne déclare : « On vote simplement en levant la main... »

Selon les bolcheviks, le vote public permet aux ouvriers « conscients » et fidèles à leur « devoir de classe » d'éclairer, c'est-à-dire de surveiller

et d'influencer ceux de leurs camarades qui pourraient ignorer, oublier ou méconnaître ce devoir.

La publicité du vote est devenue un principe du droit électoral soviétique. Voici comment le communiste N. Ossinski l'explique dans une brochure intitulée « *La république démocratique et la république soviétique* » (Edition du Comité Central exécutif, Moscou, 1919, p. 8 et 13): « si le suffrage est secret, chaque ouvrier vote individuellement. Il est vrai qu'ainsi il n'est pas contrôlé par les riches, mais il n'est pas contrôlé non plus par ses camarades et peut par ignorance voter pour le pire ennemi de la classe ouvrière. Nos élections sont publiques pour que chacun dise honnêtement, en présence de ses camarades, pour qui il est, pour nos ennemis ou pour nous ».

Chose inattendue, les bolcheviks sont d'accord en cela avec Montesquieu, qui au Chapitre II du livre II de son ouvrage sur « *l'Esprit des lois* », présente la défense ou plutôt fait l'éloge du vote public. Voici ce qu'il dit:

« La loi qui fixe la manière de donner les billets de suffrage est encore une loi fondamentale dans la démocratie. C'est une grande question, si les suffrages doivent être publics ou secrets. Cicéron écrit que les lois qui les rendirent secrets dans les derniers temps de la république romaine furent une des grandes causes de sa chute. Comme ceci se pratique diversement dans différentes républiques, voici, je crois, ce qu'il en faut penser.

Sans doute que, lorsque le peuple donne ses suffrages, ils doivent être publics (à Athènes, on

levait les mains); et ceci doit être regardé comme une loi fondamentale de la démocratie. Il faut que le petit peuple soit éclairé par les principaux, et contenu par la gravité de certains personnages. Ainsi, dans la république romaine, en rendant les suffrages secrets, on détruisit tout; il ne fut plus possible d'éclairer une populace qui se perdait ».

A partir du 26 août 1792, dans les 48 sections de Paris, constituées en assemblées primaires, et chargées du choix des électeurs du deuxième degré, lesquels devaient eux-mêmes élire la députation de Paris à la Convention, le vote eut lieu à haute voix et publiquement.

Le 27 août 1792, la Commune insurrectionnelle de Paris prit l'arrêté suivant :

« Commune de Paris »

* Le Conseil général, considérant que le salut de la patrie réside dans le choix qu'on va faire des membres appelés à la Convention nationale;...

Que la publicité est la sauvegarde du peuple;
Arrête...

1^o Que les sections ordonneront à leurs électeurs [du second degré] de faire leurs élections à haute voix. et par appel nominal; ...

.....

3^o Que les séances du corps électoral se tiendront en présence du peuple, et que, la salle de l'Evêché [où le corps électoral se réunissait d'ordinaire] n'offrant pas les dispositions nécessaires pour recevoir le public [il y manquait des tribunes à cet effet], l'assemblée électorale siégera dans le local occupé par les Amis de la Constitution [au-

trement dit dans la salle du Club des Jacobins].

Il en fut fait ainsi que la Commune de Paris l'avait décidé. Les électeurs du deuxième degré, réunis en corps électoral (ou assemblée électorale) à partir du 2 Septembre 1792, et chargés d'élire les membres de la députation parisienne, votèrent à haute voix et en présence du public dans la salle du Club des Jacobins.

Les procès-verbaux des assemblées électorales qui s'étaient réunies aux chefs-lieux électoraux des départements permettent de constater que dans 9 départements sur 82 les élections à la Convention eurent lieu (bien que le mode légal fût le scrutin secret) par le moyen du vote à haute voix; là où ce procédé fut adopté, ce fut d'ailleurs sur l'invitation de la Société des Amis de la Constitution de l'endroit.

Il y a lieu de remarquer également que la Constitution du 24 juin 1793 disait dans son art. 17: « Les élections se font au scrutin (c'est-à-dire par vote secret) *ou à haute voix*, au choix de chaque votant ».

La Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918 stipulait (art. 57) que la durée du mandat des députés aux soviets serait de 3 mois. On a sans doute trouvé des inconvénients à une telle brièveté, car actuellement les élections n'ont plus lieu qu'une fois par an. La durée du mandat des députés aux soviets, qui est ainsi d'une année seulement, est donc encore relativement courte. Elle est notablement plus courte que celle des fonctions

des élus politiques dans la plupart des Etats démocratiques.

On sait qu'en France, de nos jours, les sénateurs sont élus pour 9 ans, les députés et conseillers municipaux pour 4 ans, les conseillers d'arrondissement et généraux pour 6 ans. Par contre, il est à noter que la Constitution du 24 juin 1793, qui visait à l'extrême démocratie, décidait que les membres du Corps législatif ne seraient élus que pour un an.

CHAPITRE III

Prépondérance politique des citoyens actifs des villes sur ceux des bourgs et des villages

Ici, il est nécessaire, semble-t-il, de commencer par indiquer grosso modo la structure de l'organisation étatique et administrative de l'U. R. S. S. et de chacun des Etats qui en sont membres.

Prenons par exemple la R. S. F. S. R. L'unité administrative et territoriale élémentaire y est *la ville ou le village*. Le « *canton* » forme la circonscription supérieure, Puis viennent le « *district* », qui comprend plusieurs cantons, le « *gouvernement* » qui comprend plusieurs districts. On sait déjà qu'il y a quarante-quatre gouvernements en R. S. F. S. R. Dans certaines parties de la R. S. F. S. R. l'ancienne division administrative en cantons, districts, gouvernements a été remplacée par une nouvelle division en « rayons », « arrondissements » et « régions » ; afin de ne pas embrouiller notre exposé, nous passerons continuellement sous silence ce fait qui est secondaire.

Il va de soi que les autres républiques membres de l'U. R. S. S., ne sont pas toutes divisées en « gouvernements », car elles sont d'importance très inégale et aucune d'elles n'a, à loin près, une superficie aussi étendue et une population aussi nombreuse que celle de la R. S. F. S. R.

Chaque ville, chaque bourg, chaque village élit le soviet chargé de l'administrer. Bien que le mot « soviet » signifie conseil, il ne faut pas croire que les soviets correspondent exactement aux conseils municipaux, que nous avons en France. Le nombre des membres d'un soviet est en général beaucoup plus élevé que celui des membres d'un de nos conseils municipaux. D'ailleurs nous reviendrons sur ce point.

Les soviets des villes, bourgs et villages de moins de 10.000 habitants sont dits « *soviets ruraux* » ; ceux des villes de plus de 10.000 habitants sont appelés « *soviets municipaux* » ou « *urbains* ».

Au-dessus des soviets « ruraux » et « municipaux » s'étagent hiérarchiquement les congrès des soviets de canton, congrès des soviets de district, congrès des soviets de gouvernement, congrès des soviets de la R. S. F. S. R. (par exemple), congrès des soviets de l'U. R. S. S. Dans certains Etats membres de l'U. R. S. S., il n'y a pas de congrès des soviets de gouvernement, parce que ces Etats ne sont pas assez importants pour être divisés en gouvernements. Dans ces Républiques, le Congrès des soviets de toute la république vient immédiatement au-dessus des congrès des soviets de district.

Le congrès des soviets de canton est formé de représentants de tous les soviets se trouvant sur le territoire du canton, à raison de un député par 300 habitants.

Le congrès des soviets de district est formé de représentants des soviets des villes ainsi que des usines ou fabriques situées à l'extérieur d'agglomérations urbaines et des congrès des soviets de canton, à raison de 1 député par 200 *électeurs* pour les soviets des villes et des usines, et de 1 député par 1000 *habitants* pour les congrès des soviets de canton .

Il est certain que les habitants des villes (de plus de 10.000 habitants) ne sont pas tous électeurs. Il peut y avoir par exemple dans une ville 11.000 habitants sur lesquels 5.000 seulement sont électeurs. Aussi, il ne serait pas juste de dire que la population des villes de plus de 10.000 habitants a droit dans les congrès de district à une représentation « quintuple » de celle de la population des campagnes. Mais il reste néanmoins qu'aux congrès de district la population urbaine est favorisée, a droit à une représentation numériquement beaucoup plus élevée, relativement, que celle de la population rurale (mettons que les citadins ont droit à une représentation au moins deux fois plus nombreuse, proportionnellement, que celle des paysans).

Le congrès des soviets de gouvernement est formé de représentants des soviets des villes ainsi que des usines situées à l'extérieur d'agglomérations urbaines, et des congrès des soviets de district, à

raison de un député par 2.000 *électeurs* pour les soviets de villes et d'usines et de 1 député pour 10.000 *habitants* pour les congrès des soviets de district.

Le Congrès national des soviets de la R.S.F.S.R. se compose de représentants des soviets « *munici-paux* » à raison de un député par 25.000 *électeurs* et de représentants des congrès des soviets de gouvernement à raison de 1 député par 125.000 *habitants*.

Il n'est pas nécessaire d'être grand mathématicien pour s'apercevoir que le privilège de la population urbaine, qui débute dans la représentation au congrès de district, va toujours s'aggravant à mesure qu'on passe du congrès de district au congrès de gouvernement et du congrès de gouvernement au congrès de la R. S. F. S. R.

Enfin, le Congrès des soviets de l'U. R. S. S. se compose de 2 catégories de représentants: 1° des représentants des soviets urbains et des soviets des agglomérations de type urbain à raison de un député pour 25.000 *électeurs*; 2° des représentants des congrès des soviets de gouvernement, à raison de un député par 125.000 *habitants*.

Dans les républiques fédérées où il n'y a pas de division en gouvernements, la deuxième catégorie de délégués au Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. est élue par le Congrès des Soviets de la République fédérée en question, toujours dans la proportion, naturellement, de un député par 125.000 *habitants*.

Le congrès des soviets de l'U. R. S. S. est donc

composé selon des règles qui, théoriquement, favorisent autant la prépondérance des citadins sur les ruraux que les règles d'après lesquelles est composé le Congrès des soviets de la R. S. F. S. R.

On se doute bien de la raison pour laquelle les bolcheviks ont assuré la prépondérance de la population urbaine sur la population rurale. C'est tout simplement parce qu'ils considèrent la première comme ayant généralement des opinions plus favorables au socialisme que celles de la deuxième.

Contrairement à ce qui se passe en U. R. S. S., nous voyons en France les lois sur l'élection des sénateurs assurer la prépondérance de l'élément campagnard (ou semi-campagnard) des villages et des bourgs précisément parce qu'il est considéré comme plus conservateur que la population des villes et surtout des *grandes* villes.

Et cela n'est pas sans importance puisqu'aucun projet (ou proposition) de loi voté par la Chambre des Députés ne peut devenir loi sans avoir été voté également par le Sénat, et puisque l'avis conforme du Sénat suffit au Président de la République pour qu'il puisse dissoudre la Chambre des Députés.

Chacun sait que les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement, et de délégués élus par les conseils municipaux. Dans ces collèges électoraux, les délégués municipaux sont en grande majorité.

La loi du 24 février 1875, relative à l'orga-

nisation du Sénat, loi faite par l'Assemblée nationale élue le 4-2-1871 et où les royalistes étaient en majorité, déclarait (art. 4) que chaque conseil municipal élirait un délégué. Avec ce système, une ville de 100.000 habitants, par exemple, avait droit à un délégué, tout comme un village de 500 habitants. Si bien que les 200 délégués de 200 villages de 500 habitants chacun n'avaient aucune peine à l'emporter sur l'unique délégué de la ville de 100.000 habitants. Il est évident que ce système mettait les élections des sénateurs à la merci des populations des campagnes.

Cette anomalie n'a été que légèrement atténuée par la loi du 9 décembre 1884. Dans son art. 6, cette loi déclare toujours que les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège formé des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissement et de délégués élus par les conseils municipaux. Mais, alors que la loi du 24 février 1875 n'accordait qu'un seul délégué par conseil municipal, quelle que fût l'importance de la commune à représenter (le conseil municipal de Paris lui-même n'avait droit qu'à un délégué), la loi du 9 décembre 1884 dit que les conseils municipaux composés de 10 membres éliront chacun 1 délégué; ceux composés de 12 membres, chacun 2; ceux de 16 membres, 3; ceux de 21 membres, 6; ceux de 23 membres, 9; ceux de 27 membres, 12; ceux de 30 membres, 15; ceux de 32 membres, 18; ceux de 34 membres, 21; ceux de 36 membres et au-dessus, 24; et enfin que le conseil municipal de Paris élira 36 délégués.

Le nombre des membres d'un conseil municipal varie suivant l'importance de la commune que ce conseil représente. La loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale nous dit (art .10) que le Conseil municipal se compose de 10 membres dans les communes de 500 habitants et au-dessous; de 12 dans celles de 501 à 1500 habitants; de 16 dans celles de 1501 à 2500 habitants; de 21 dans celles de 2.501 à 3.500 habitants; et ainsi de suite. Une ville de plus de 60.000 habitants a droit à 36 conseillers municipaux, au maximum (toutefois dans les villes divisées en plusieurs mairies, le nombre des conseillers est augmenté de 3 par mairie. D'autre part, Paris a 80 conseillers municipaux).

Si bien qu'avec le système établi par la loi du 9 décembre 1884, le conseil municipal d'une ville de 100.000 habitants, par exemple, élit 24 délégués pour représenter ladite ville dans le collège chargé d'élire des sénateurs, alors que les conseils municipaux de 200 villages de 500 habitants chacun élient chacun un délégué, soit en tout 200 délégués. La proportion n'est plus de 200 contre un, comme tout à l'heure, mais de 200 contre 24. On voit que l'improportionnalité de la répartition du nombre des délégués municipaux par commune n'est plus aussi grande mais est toujours flagrante; et d'ailleurs les chiffres pris comme exemple aboutissent à un résultat qui est au-dessous de la réalité. La disproportion apparaît beaucoup plus grande encore si l'on considère que certaines villes ont une population de plusieurs centaines de milliers d'habitants alors que le nombre des habitants dans

beaucoup de villages est loin d'atteindre 500 (conf. l'étude de Joseph Barthélemy sur « *La résistance du Sénat* », publiée en 1913 dans la Revue du Droit Public et de la Science Politique).

CHAPITRE IV

Inégalités de représentation des citoyens actifs dans les villes

Reprenons maintenant les « *Instructions concernant la réélection du Soviet de Pétrograd* » publiées par la « *Commune du Nord* » du 13 décembre 1918. Voici ce que nous y lisons :

« 1. — Les ouvriers et les ouvrières des entreprises en marche éliront au soviet de Pétrograd un représentant par 500 électeurs.

2. — Les entreprises occupant de 200 à 500 ouvriers et ouvrières éliront un représentant. Les entreprises moins importantes se grouperont.

3. — L'armée rouge et les marins éliront un représentant par 200 électeurs.

4. — Les formations militaires comptant un effectif inférieur à 200 personnes enverront chacune au soviet un représentant ».

Ces 4 articles permettent déjà d'apercevoir que tout au moins en 1918, au temps de la guerre civile, les militaires de l'armée et la flotte rouges

avaient des droits plus étendus que ceux des civils, puisqu'en principe 200 soldats ou marins rouges avaient droit à un représentant au soviet alors que 500 ouvriers n'avaient droit également qu'à un représentant au soviet. Nous ignorons si ce privilège des militaires, institué au temps de la guerre civile, a été conservé; s'il l'a été, on peut faire la remarque suivante: l'armée de l'U. R. S. S. est composée en majeure partie, dit-on, de paysans; le fait que les paysans qui font partie de cette armée ont des droits plus grands que ceux des civils, ouvriers des villes, vient, dans une faible mesure, il est vrai, faire échec à la règle adoptée, comme nous l'avons vu, pour toute l'U. R. S. S. et d'après laquelle les droits politiques des ouvriers des villes sont plus grands que ceux des paysans.

Si nous continuons la lecture des « Instructions » en question, nous y relevons encore ceci:

« 6. — Les sans-travail jouissent de droits électoraux égaux à ceux des ouvriers. Toutefois leur représentation ne sera organisée qu'avec le concours des unions professionnelles ». Nous voyons là les syndicats jouer un rôle officiel. Non seulement leur existence est reconnue, admise comme légale, mais ils sont considérés comme des puissances, auxquelles les organes officiels du pouvoir abandonnent une part de leurs attributions. Les syndicats ont même droit, en tant que syndicats, comme personnes morales, à un certain nombre de représentants au soviet. C'est ce que nous lisons à l'article 7:

« Représentation des associations professionnelles ou de producteurs :

a. — Conseil de Pétrograd des unions professionnelles : un représentant par 5.000 membres ;

b. — Associations professionnelles ou de producteurs, enregistrées au Conseil de Pétrograd des unions professionnelles, et comptant 2.000 membres au moins : deux représentants par association ;

c. — Sections professionnelles reconnues par la loi, comptant moins de 500 membres (petite industrie, commerce, transports, etc.) : un membre élu par l'assemblée générale ou le conseil des délégués de la section ;

d. — Les membres des associations professionnelles (unions ou sections) ne participant pas aux élections générales dans les grandes entreprises (fabriques, usines, entreprises commerciales et industrielles, institutions sociales, artisans, employés et ouvriers des entreprises et institutions sociales, membres sans travail des unions, etc...) : un représentant par 500 électeurs ».

Nous voyons par l'alinéa d que les ouvriers, employés, artisans, chômeurs, etc..., qui ne participent pas aux élections dans de *grandes* entreprises *en marche*, n'ont droit à être représentés au soviet que *s'ils sont syndiqués*. Et encore n'ont-ils droit uniformément qu'à un seul représentant par 500 électeurs, alors que dans une usine en marche, où travaillent un minimum de 200 ouvriers et ouvrières, ces 200 travailleurs ont droit à eux seuls à un représentant.

« e. — [Pour toutes les personnes désignées aux

alinéas a, b, c, d], les élections ont lieu conformément aux instructions électorales générales, sous le contrôle du Conseil de Pétrograd des unions professionnelles » ;

« f. — Le Conseil de Pétrograd des unions professionnelles est chargé d'élaborer le mode de procédure électorale en ce qui concerne la représentation des organisations professionnelles ».

Les mêmes « Instructions » nous font connaître, dans leur art. 14, que « ne pourront être représentés au soviet, parmi les partis politiques, que ceux qui donneront au moins 50 représentants élus par l'armée rouge ou les ouvriers. Ces partis pourront envoyer au soviet un représentant par tranche de 50 représentants élus ». En 1918, plusieurs partis avaient une existence légale en Russie. C'était, par exemple, outre le parti communiste (bolchevik), le parti socialiste révolutionnaire. C'est pourquoi il est question dans ces « Instructions » d'une représentation spéciale des partis politiques. Actuellement, le Parti communiste (bolchevik) est le seul dont l'existence soit permise en Russie. Il est certain qu'il continue à être spécialement — et largement — représenté dans les soviets urbains.

Par la lecture des Instructions qui précèdent, nous nous apercevons que certains membres du prolétariat organisé des villes ont droit à une quadruple représentation. Ils sont représentés 1^o au titre général de travailleurs classés parmi les citoyens actifs, c'est-à-dire qui ne sont pas privés des droits électoraux ; 2^o comme membres d'une association professionnelle ; 3^o comme affiliés au

Conseil de Pétrograd des Unions professionnelles, auquel leur association professionnelle est rattachée; 4^o comme membres du Parti communiste (bolchevik).

Des règles analogues à celles usitées à Pétrograd en décembre 1918 semblent être toujours en usage en U. R. S. S. en ce qui concerne la proportion des députés à laquelle ont droit les différentes catégories de la population urbaine. Dans son article sur « *Les modifications récentes du droit électoral soviétique* », paru en 1926 dans la *Revue du droit public et de la Science politique*, M. B. Mirkine-Guetzevitch nous apprend qu'« il y a dans les villes deux types de curies électorales: d'une part vote la population inscrite dans les unions professionnelles, d'autre part vote la population dite « non organisée » c'est-à-dire les personnes qui, tout en étant des « travailleurs » ne sont néanmoins inscrites dans aucune union professionnelle [par l'expression: unions professionnelles, il n'est jamais question, bien entendu, de syndicats patronaux].

Les personnes « non organisées » n'ont pas droit à une représentation aussi importante que celle des autres (dites « organisées »). En 1922, aux élections au soviet de Penza, par exemple, la règle était de 1 député par 1000 personnes pour la population non organisée et de 1 député par 200 personnes pour les unions professionnelles et les entreprises; aux élections au soviet d'Orlov, elle était de 1 délégué pour 50 ouvriers, 1 délégué pour 100 soldats rouges, 1 délégué pour 200 employés soviétiques; ou bien, aux élections de Go-

rodz, 1 député par 100 personnes pour les unions professionnelles, 1 député par 50 personnes pour les corps militaires, et 1 député par 200 personnes pour le reste des citoyens..... De même, en 1923, dans le district Tersky : 1 député par 50 personnes pour la population organisée, 1 député par 200 personnes pour la population non organisée. Enfin, en 1924, à Nijni-Novgorod, 1 délégué pour 100 ouvriers ou soldats et 1 délégué pour 200 citoyens non organisés. Seule la législation d'Ukraine a essayé de consolider par une loi uniforme ces normes de représentation inégale aux élections aux soviets municipaux ; en 1921, elle a accordé aux ouvriers et soldats rouges un délégué pour 100 électeurs et aux employés soviétiques 1 délégué pour 300 électeurs. Dans les autres Etats membres de l'U. R. S. S. la proportion d'inégalité est déterminée au gré des autorités locales ; elle est de 2, de 3, de 4, contre un. Dans certaines contrées de la Russie la représentation privilégiée a un caractère particulièrement renforcé. Telle, par exemple l'Instruction électorale de Moscou (à la fois capitale de l'U. R. S. S. et de la R. S. F. S. R.) de 1923 qui, outre la représentation habituelle des entreprises et unions professionnelles, suivant la norme de 1 député par 200 électeurs, institue en plus une représentation du Conseil (de Moscou) des Unions professionnelles, suivant la norme de 1 député par 5000 membres, et une représentation des sections départementales des Unions professionnelles, formée de 2 députés par section.

M. B. Mirkine-Guetzevitch ajoute, toujours dans

le même article : « pour les assemblées de district et de « gouvernement » la représentation de différents organes (locaux) d'administration et de parti (communiste, bien entendu), du comité exécutif départemental du parti communiste, du comité local du parti communiste, de différentes organisations administratives, jusqu'à celles de la police politique (Guépéou), est également assurée. Sont représentées non seulement les institutions gouvernementales, mais encore séparément *les fonctionnaires*.

Les membres de la classe la plus privilégiée de la population urbaine votent ainsi 2, 3, ou 4 fois à l'occasion d'une seule et même élection.

Tout de même fut soulevée la question de savoir s'il était admissible qu'un seul électeur eût plusieurs voix électorales. A ce propos, S. Brodovitch déclare dans « *Le Droit Electoral Soviétique* » (Edition d'Etat, Léninegrad, 1925): « Dans un « gouvernement » fut proclamé condamnable ce phénomène qui dans un autre fut considéré comme parfaitement normal » et il ajoute en guise de commentaire: « On ne peut déduire de la nature de la représentation soviétique, en tant que représentation collective, une interdiction de voter plusieurs fois ».

On sait qu'en Belgique le vote « plural » a été longtemps admis et qu'en Angleterre, par exemple, le vote « multiple », ce qui n'est pas la même chose que le vote plural, est encore actuellement admis.

Voici comment le vote plural a fonctionné en Belgique de 1893 à 1918. Il y avait 3 causes de

vote plural : la fortune, les capacités, la situation de famille ; 1^o avaient 2 voix : les propriétaires a) d'immeubles valant au moins 20.000 fr., b) ou d'au moins 100 frs de rentes belges ; 2^o avaient 3 voix : a) les titulaires de certains diplômes de l'enseignement supérieur, b) les gens remplissant ou ayant rempli certaines fonctions publiques ou occupé certaines situations, ou exercé certaines professions indiquant la possession de connaissances supérieures ; 3^o avaient 2 voix, les individus mariés ou veufs avec descendance légitime, s'ils étaient âgés de 35 ans et s'ils payaient à l'Etat au moins 5 francs de contribution personnelle sur l'habitation .Toutefois étaient exemptés de cette condition d'impôt ceux des ouvriers qui n'avaient pas à le payer à raison de dégrèvements légaux.

En Angleterre, avant 1918, l'électeur pouvait exercer le droit de vote dans chacune des circonscriptions où il avait des attaches suffisantes pour être inscrit sur les listes électorales (attaches, c'est-à-dire : résidence personnelle, propriétés foncières). Comme les élections ne se faisaient pas le même jour, mais s'échelonnaient sur une période assez longue, l'électeur possédant des propriétés dans différentes circonscriptions pouvait aller voter dans ces différentes circonscriptions. Les électeurs riches pratiquaient beaucoup le vote multiple, et c'était une des causes du succès du parti conservateur.

Depuis 1918, le même électeur peut encore participer, au maximum, aux opérations de 2 col-

lèges électoraux. D'après la loi, tout Anglais peut se faire inscrire: 1° là où il a une résidence personnelle de 6 mois et 2° là où il possède un domicile d'affaires (fonds de terre ou autre immeuble occupé par lui à raison de son commerce ou de sa profession). Ce fonds occupé par la personne et qu'elle n'habite pas, autorise son inscription sur les listes électorales de la région, pourvu qu'il soit occupé depuis 6 mois et qu'il ait une valeur locative de 10 livres sterlings. Il y a là un avantage (double vote) pour les gens ayant quelque aisance. Toutefois si l'habitation de la personne et le siège de ses intérêts sont dans la même circonscription, elle n'a pas droit au double vote.

Ceci dit, il y a lieu d'ajouter que le vote plural et le vote multiple sont aujourd'hui bannis de presque tous les pays qui se réclament de la démocratie.

N-B.— Tout ce que nous avons dit dans ce chapitre sur le vote multiple et sur les pourcentages inégaux de représentation aux soviets en U. R. S. S. n'a trait qu'aux villes. Dans les campagnes, il y a une certaine uniformité des droits électoraux pour tous les citoyens actifs. Dans les élections aux soviets villageois, il n'y a, par le fait, pas de représentation spéciale des syndicats, du parti communiste, etc..., et en conséquence, pas de vote multiple; il n'y a pas non plus de taux inégaux de représentation, car les électeurs n'y sont pas divisés en plusieurs catégories et n'y forment qu'une seule assemblée électorale par village..

CHAPITRE V

**Comment les bolcheviks justifient les inégalités
qui forment les bases de leur droit électoral et quels
résultats positifs ils obtiennent grâce
à ces inégalités**

Il est évident que le droit électoral soviétique n'est pas un droit de suffrage universel et égalitaire. Comment les bolcheviks justifient-ils l'inégalité qui existe au point de vue représentation non seulement entre les habitants des villes et ceux des campagnes, mais encore dans les villes elles-mêmes, entre telle et telle catégorie d'électeurs ?

S. Brodovitch, juriste soviétique, nous donne la réponse dans : *Le Droit Electoral Soviétique* » (Edition d'Etat, Léninegrad, 1925), où il déclare : « Les intérêts du développement de la Révolution socialiste —voilà l'impératif catégorique qui exige que l'on abandonne au prolétariat industriel une influence plus grande sur la direction de la politique d'Etat que ne l'ont les autres groupes » Il dit encore : « Le droit soviétique tend à conférer

à certaines parties précieuses de la population des privilèges en ce qui concerne la distribution des mandats de députés » Enfin, il déclare : « En rejetant le principe d'égalité formelle du droit électoral, la législation soviétique aborde le problème de la distribution des mandats de députés, non du point de vue de quelques principes abstraits, mais du seul point de vue de conformité à ses buts pratiques : comme critérium suprême de conformité aux buts, on reconnaît le développement et la consolidation des acquisitions de la révolution prolétarienne ».

Quels sont les résultats positifs des règles posées par les constitutions et les lois soviétiques en ce qui concerne la représentation populaire ? Ces règles ont-elles atteint leurs buts ? Il est certain qu'elles les ont atteints. Dans son article sur « *Le Droit électoral soviétique et ses modifications récentes* », M. Mirkine Guetzevitch nous apprend d'une part que les paysans, qui forment la grande majorité de la population russe (environ 83 % dit-on), étaient représentés au Congrès des Soviets de la R. S. F. S. R. au nombre de 29,5 % en 1921 et de 27,1 % en 1922, et au deuxième Congrès des soviets de l'U. R. S. S. (en 1924) au nombre de 22,6 %.

Il est à remarquer, nous dit cet auteur, qu'après l'ordonnance tsariste du 3 juin 1907, faite dans le but d'enfreindre la constitution, il n'y avait dans la Douma d'Empire que 22,4 % de paysans. On aboutit donc presque au même pourcentage de députés ruraux avec le système soviétique (22,6 %),

qu'avec le système tzariste (22,4%). Il est vrai que par ailleurs les deux régimes sont très dissimilaires.

D'autre part, toujours d'après le même auteur, (loc. cit.) on constate le phénomène suivant : chaque degré dans la hiérarchie des pouvoirs publics soviétiques compte relativement plus de membres du parti communiste que le degré inférieur. C'est ainsi que pour les élections de 1922, la statistique officielle donne les pourcentages suivants de communistes entrant dans les soviets :

Dans les soviets villageois	6,1 %
Dans les Congrès des soviets cantonaux	11,7 %
Dans les Congrès des soviets de district	54,4 %
Dans les soviets municipaux	69,6 %
Dans les Congrès des soviets de gouvernement	78,8 %
Dans le Congrès des soviets de la R. S. F. S. R.	94,1 %

Il est plus que probable qu'un pourcentage aussi élevé de communistes se trouve également dans les Congrès des soviets de l'U. R. S. S. Comme le Congrès des soviets de l'U. R. S. S. constitue le pouvoir suprême pour toute l'U. R. S. S., de même que le Congrès des soviets de chaque république fédérée constitue le pouvoir suprême dans ladite république, il résulte de la composition, telle qu'on l'a constatée, de ces assemblées, que le parti communiste russe est pour ainsi dire identifié à l'Etat soviétique. Selon la définition du professeur N. Alexeiev, dans le recueil *Le Droit de la Russie soviétique*, I, 1925, « Les institutions d'Etat [so-

viétiques]..... paraissent être des sections spéciales du parti communiste [russe], créées spécialement pour conférer à la politique du [dit] parti un caractère officiel d'Etat ».

S. Brodovitch déclare dans « *Le droit électoral soviétique* », déjà cité : « En raison de ce que les députés [aux soviets] sont des membres du parti communiste [russe], ils sont naturellement liés aux directives provenant des centres du [dit] parti, et sont obligés de rendre compte de leur activité aux organisations correspondantes de [ce] parti ». Plus loin, il ajoute « ... le parti communiste [russe] est comparé avec justesse au cœur de tout le système soviétique... »

Dans son article sur « *La loi soviétique* » (Revue du Dr. Publ. et de la sc. polit. — tome 43 — 1926)

M. B. M. Guetzevitch nous apprend que la résolution du 12^e Congrès du parti communiste [russe] porte, par exemple : « la division du travail entre les organes du parti et ceux de l'Etat est, bien entendu nécessaire, mais elle ne doit porter aucun préjudice au rôle dominant du parti ».

Dans « *L'Etat et la Révolution* », Lénine déclare p. 134 : « La dictature du prolétariat, c'est l'élévation de l'avant-garde des classes exploitées à la situation de classe dominante pour l'écrasement des exploiters ». Or, Lénine et les autres bolcheviks considèrent les ouvriers des villes et agglomérations industrielles comme composant cette avant-garde. Nul ne doute en effet que les ouvriers des villes, et particulièrement ceux des usines, soient l'élément le plus révolutionnaire, le plus extrémis-

te de la population, et qu'ils soient d'opinions plus subversives que les ouvriers agricoles, par exemple. Mais d'après les bolchéviks ces ouvriers des villes ont eux-mêmes une avant-garde, qui est le Parti communiste.

Lénine disait en effet par ailleurs que :

« Pour que l'ensemble d'une classe déterminée [et c'est évidemment à la classe ouvrière qu'il pensait en disant cela] puisse comprendre ses intérêts, sa situation, apprendre à mener sa politique, il lui faut une organisation de ses éléments les plus avancés, même si, au début, ces éléments ne constituent qu'une partie infime de la classe tout entière... »

« Le parti, c'est l'élément le plus conscient et le plus avancé d'une classe, son avant-garde. La force de cette avant-garde est dix fois, cent fois plus considérable que sa valeur numérique,... [car] l'organisation décuple la force.... »

Les Constitutions de l'U. R. S. S. et de la R. S. F. S. R. (ainsi d'ailleurs que celles des autres républiques de l'U. R. S. S.) s'expriment toujours comme si le Parti communiste russe n'existait pas. Elles ne disent mot de son rôle de premier ordre. Mais personne n'ignore qu'en fait le pouvoir en U. R. S. S. est aux mains de ce parti. Et les bolchéviks ne se cachent nullement de cet état de choses. Ils déclarent d'ailleurs, avec apparence de raison, qu'ils ne peuvent conserver le pouvoir qu'en donnant continuellement satisfaction aux aspirations de la classe ouvrière. Quoi qu'il en soit, une chose est certaine, c'est que les membres de ce parti, qui

exercent en fait le pouvoir en U. R. S. S., n'ont pas été envoyés dans les rangs du dit parti par toute la population, ni même par la majorité du prolétariat. On ne laisse pas à l'ensemble de la classe ouvrière de l'U. R. S. S. le soin de choisir ceux qui devront entrer dans le Parti Communiste russe.

Le recrutement des membres de ce parti se fait par adhésion volontaire et cooptation. Les statuts du Parti Communiste russe établissent d'ailleurs des conditions assez rigoureuses pour l'admission.

D'après ces statuts, que nous trouvons dans « *La structure du Parti Communiste de l'U. R. S. S.* », brochure de L. M. Kaganovitch, parue en 1926, à Paris, tout individu faisant une demande d'adhésion doit d'abord être stagiaire: les ouvriers, et les soldats rouges issus du prolétariat et de la paysannerie, au moins 6 mois; les paysans et artisans, un an; les autres, 2 ans. Les personnes ayant été membres d'autres partis, indépendamment de leur situation sociale, font un stage de 2 ans.

Les stagiaires (appelés aussi candidats) ont voix consultative dans les assemblées ordinaires des organisations du parti auxquelles ils appartiennent.

Les nouveaux membres sont recrutés parmi les candidats qui ont suivi un cours d'éducation politique ad hoc et accompli un stage de la durée établie.

L'adhésion au parti des candidats se fait de la façon suivante:

a) sont établies 3 catégories: 1^o les ouvriers, et les soldats rouges issus du prolétariat ou de la paysannerie; 2^o les paysans et les artisans qui

n'exploitent pas le travail d'autrui; 3° les autres (employés, etc...).

b) pour adhérer au parti, les individus de la première et de la deuxième catégories doivent présenter 3 recommandations de personnes membres du parti depuis 3 ans au moins; les individus de la troisième catégorie les recommandations de 5 personnes membres du parti depuis 5 ans au moins...

c) les individus ayant été membres d'un autre parti ne sont admis qu'avec recommandation de 5 personnes membres du parti depuis 5 ans au moins... indépendamment de la situation sociale du candidat.

On cherche à attirer principalement des ouvriers dans le Parti communiste russe et c'est pourquoi il est plus facile aux ouvriers qu'à d'autres personnes d'en devenir membres.

Les membres du parti sont responsables pour les personnes qu'ils recommandent et subissent, en cas de recommandation injustifiée, des peines allant jusqu'à l'exclusion.

La question de l'admission au parti (comme d'ailleurs celle de l'exclusion du parti) est décidée par l'assemblée générale de l'organisation (assemblée générale de canton, ou encore assemblée générale de rayon dans les centres urbains).

Les dirigeants du parti sont élus périodiquement par les membres du parti. Le principe fondamental de la structure du parti est en effet le centralisme démocratique.

De l'avis des communistes russes, et sans doute aussi des communistes français actuels, ce qui

manquait précisément à la Commune de Paris en 1871, c'est un parti tel que le parti bolchevik, élément très important qui peut-être eût assuré, disent-ils, le succès de la Commune.

Quoiqu'il en soit, on peut, en remontant le cours de l'histoire de notre pays, trouver un précédent à cet exemple que donne le Parti communiste russe d'une association révolutionnaire toute puissante, maîtresse de son recrutement, et exerçant un contrôle souverain sur les institutions politiques officielles. Nous voulons parler de la Société des Amis de la Constitution, c'est-à-dire des Jacobins. Le rôle joué par ceux-ci ne fut évidemment qu'une sorte d'ébauche, si on le compare au rôle joué par le Parti communiste russe actuel; mais il n'empêche qu'il y a là, incontestablement, un précédent.

On dit que les Jacobins, seuls organisés, « firent » les élections des Conventionnels en août-septembre 1792, car en maints endroits, ils intimidèrent les modérés et éloignèrent du scrutin par la violence ceux qu'ils jugeaient leurs adversaires.

Dans un manuel d'histoire (R. Jallifier et Vast), nous lisons que « le club des Jacobins était comme une annexe et un prolongement de la Convention », qu'« il avait, dans les départements et dans les villes, ses comités révolutionnaires, ses sections affiliées, qui étaient comme les oreilles et les yeux partout présents de la Convention pour tout entendre, tout voir, exciter les tièdes et punir les suspects ». Dans un autre manuel (A. Malet), nous trouvons également que « les 2.000 sociétés affiliées aux Jacobins furent les énergiques auxiliaires

du gouvernement. Les sociétés des Jacobins, transformées en *sociétés populaires*, collaboraient à l'œuvre du Comité de Salut public. Les représentants en mission se renseignaient auprès d'elles, les traitaient comme si elles étaient l'un des pouvoirs publics. Ces sociétés... dictaient leur conduite aux municipalités....»

En résumé, la population de l'U. R. S. S. est d'abord divisée en 2 classes: travailleurs et non-travailleurs. On ne reconnaît à ces derniers aucun droit à prendre part à la puissance politique. Puis les travailleurs eux-mêmes sont divisés en 2 catégories: travailleurs des villes et travailleurs des champs. Ceux des champs, considérés comme plus arriérés, ont des droits beaucoup moins importants que ceux des villes. Ensuite, parmi les travailleurs des villes, ceux qui sont occupés dans les grandes entreprises et organisés en syndicats ont plus de pouvoir que ceux qui ne le sont pas. Et enfin, les travailleurs qui appartiennent au Parti communiste russe ont encore plus de droits que toutes les autres personnes de la population.

Cette vue, il faut en convenir, est toute schématique et appellerait quelques rectifications de détail: ainsi, 1° les riches, même s'ils travaillent personnellement, n'ont généralement pas de droits politiques; 2° les travailleurs intellectuels, même pauvres, ont en général des droits moindres que ceux des travailleurs manuels.

Les chiffres qui suivent permettront de mieux apprécier les résultats auxquels on aboutit avec le système électoral pratiqué en U. R. S. S. D'après le

recensement fait au début de 1927, il y a en U. R. S. S. 143.500.000 habitants. Les villes contiennent 25 millions et demi d'habitants (17 pour cent), les campagnes 118 millions (83 pour cent). Or, le pouvoir central, l'Etat, est à peu près entièrement aux mains des citadins, qui ne sont qu'une petite minorité de la population.

A un autre point de vue, on peut encore faire les comparaisons suivantes. Les citoyens « actifs » sont au nombre d'environ 50 millions, si l'on déduit du chiffre de 143 millions et demi d'habitants, les incapables (mineurs, aliénés, etc...), les indignes (condamnés) et les gens considérés, à priori ou non, comme hostiles au pouvoir soviétique et exclus de ce fait du droit de suffrage. Sur ces 50 millions de personnes, les salariés, comme on le sait, ont à eux seuls plus de pouvoir que toutes les autres. Or, en 1926-1927, les salariés n'étaient qu'au nombre de 10.346.000 (d'après un rapport de Staline).

D'autre part, les ouvriers industriels sont privilégiés par rapport aux autres ouvriers des villes ou des champs. Or, en 1926-1927, le nombre des ouvriers de la grande industrie n'était que de 2.388.000 (d'après le même rapport).

Enfin, le Parti Communiste de l'U. R. S. S. qui exerce, peut-on dire, le pouvoir suprême, ne comptait, au premier janvier 1927, d'après ses propres statistiques, que 733.174 membres titulaires et 397.097 stagiaires (il est à noter que les femmes peuvent être admises comme membres de ce parti).

Le Parti communiste russe contenait en 1921

50 pour cent d'ouvriers, 15 pour cent de paysans et 35 pour cent de divers (d'après les données de Zinoviev au dixième Congrès du Parti); en 1926, 60 pour cent d'ouvriers (ou d'anciens ouvriers); en 1927, 56 pour cent d'ouvriers, 26,3 pour cent de paysans, 17,6 pour cent d'employés. Dans le P. C. R., la classe ouvrière l'emporte donc en influence, grâce au nombre de ses porte-parole, sur les autres classes sociales (puisque le P. C. R. se régit, lui, démocratiquement).

Notons enfin qu'en 1927, 30,6 pour cent des membres du parti étaient occupés dans les usines. Environ la moitié des ouvriers membres du P. C. R. sont donc des ouvriers d'usines. Or, en U. R. S. S., les ouvriers d'usines ne forment, comme on l'a vu, pas tout à fait le quart de l'ensemble des ouvriers.

Il résulte de tout cela qu'on peut définir le régime soviétique actuel non comme une démocratie, mais plutôt comme une sorte d'oligarchie ou d'aristocratie, en prenant ce mot dans son sens étymologique de: gouvernement par les meilleurs (ou, sinon les meilleurs, du moins considérés comme les meilleurs).

CHAPITRE VI

De quelques autres caractéristiques du droit électoral soviétique : suffrage indirect, mandat impératif, révocation des députés.

Comme on vient de le voir, le droit de suffrage politique en U. R. S. S. n'est ni absolument universel, ni égal (ou uniforme), ni direct. Ces 3 caractères ne sont d'ailleurs pas particuliers à l'U. R. S. S. et existent aussi, nous l'avons vu, dans d'autres pays qu'on donne pourtant pour très démocratiques. Nous ne reviendrons pas sur les exclusions et les privilèges qui sont à la base du droit électoral soviétique, choses sur lesquelles nous pensons que le lecteur est maintenant suffisamment édifié.

En ce qui concerne la forme indirecte du suffrage politique en U. R. S. S. nous avons déjà vu que l'élection des membres du Congrès des soviets de l'U. R. S. S. et aussi, par exemple, du Congrès des soviets de la R. S. F. S. R. est à 5 degrés pour les électeurs des localités comptant moins de 10.000 habitants (premier degré: soviet rural; deuxième

degré: congrès de canton; troisième degré: congrès de district; quatrième degré: congrès de gouvernement) et qu'elle est à 2 degrés seulement pour les électeurs des localités de plus de 10.000 habitants, le premier degré étant constitué par le soviet municipal (pour ces électeurs des localités de plus de 10.000 habitants, elle est aussi dans une certaine mesure à 3 et 4 degrés, puisque les soviets municipaux envoient des représentants aux congrès de district et de gouvernement).

Mais là ne s'arrête pas cette cascade d'élections. Le Congrès des soviets de l'U. R. S. S. et, par exemple, le Congrès des Soviets de la R. S. F. S. R. élisent chacun leur comité exécutif. A leur tour, le comité exécutif de l'U. R. S. S. et, toujours par exemple, celui de la R. S. F. S. R. élisent chacun un Bureau (ou Presidium) et un Conseil de Commissaires du Peuple. Or, le Bureau du Comité exécutif et le Conseil des Commissaires du peuple de l'U. R. S. S., de même que le Bureau du Comité exécutif et le Conseil des Commissaires du peuple de la R. S. F. S. R. (ou de l'une quelconque des autres républiques fédérées) sont des organes *qui légifèrent*; et, comme on le voit, ces organes qui, par un côté sont législatifs, procèdent, jusqu'à un certain point de l'élection à 7 degrés.

Il est à noter que suivant l'ordonnance du 3 juin 1927, les élections à la Douma de l'Empire russe étaient également à plusieurs degrés. Pour les paysans cette ordonnance établissait 4 degrés.

On sait qu'en France l'élection des sénateurs se fait actuellement à 2 et à 3 degrés. D'autre part,

l'élection des membres de l'Assemblée législative, de la Convention, puis sous le Directoire, du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents était à 2 degrés.

Une autre caractéristique du droit électoral soviétique réside dans le fait qu'il consacre la théorie du mandat impératif. C'est ainsi que le Règlement des soviets villageois de la R. S. F. S. R. de 1924 reconnaît que les membres des soviets ont l'obligation d'accomplir les missions à eux données par leurs électeurs.

D'autre part, d'après d'autres ordonnances de la R. S. F. S. R., et ceci est le complément de la reconnaissance du mandat impératif, tous les membres des soviets sont rigoureusement obligés de faire de fréquents comptes-rendus de leur travail à leurs électeurs au moins une fois toutes les deux semaines et même un membre de soviet qui, par deux fois n'a pas accompli cette tâche, sans raison plausible, est considéré comme privé de son mandat. Le Règlement des soviets municipaux de la R. S. F. S. R. de 1922 contient une indication directe du fait que le député qui n'a point rendu compte de son activité aux électeurs est exclu par le soviet même dont il fait partie. La législation des Républiques soviétiques d'Ukraine, de la Russie Blanche et d'autres régions contient des ordonnances analogues.

L'art. 63 de la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925 stipule que « les membres des soviets sont tenus de rendre compte régulièrement à leurs électeurs »,

Ces comptes-rendus, que donnent à leurs électeurs les députés aux soviets, ont lieu non seulement au cours de la campagne électorale, c'est-à-dire pendant les quelques semaines qui précèdent immédiatement les élections, lesquelles se font une fois par an, mais aussi, périodiquement, pendant tout le cours de l'année.

En France, certains élus convoquent leurs électeurs à des réunions dites de « compte-rendu de mandat », mais la loi n'a pas rendu ce procédé obligatoire.

La question de la légitimité ou de l'opportunité du mandat impératif est très controversée.

Montesquieu dit dans « *De l'Esprit des Lois* », au Livre XI, chap. VI : « Il n'est pas nécessaire que les représentants, qui ont reçu de ceux qui les ont choisis une instruction générale, en reçoivent une particulière sur chaque affaire, comme cela se pratique dans les diètes d'Allemagne. Il est vrai que, de cette manière, la parole des députés serait plus l'expression de la voix de la nation : mais cela jetterait dans des longueurs infinies, »

On voit par là que Montesquieu n'était pas opposé, en principe, au mandat impératif.

Sieyès disait à l'Assemblée constituante : « un député est nommé par un bailliage au nom de la totalité des bailliages ; un député l'est de la nation entière ; tous les citoyens [de la nation] sont ses commettants... Ainsi il n'y a pas et il ne peut y avoir pour un député de mandat impératif, ou même de vœu positif, que le vœu national : il ne se doit aux conseils de ses commettants directs

qu'autant que ces conseils seront conformes au vœu national ».

Egalement dans un discours à l'Assemblée Constituante (Archives Parlementaires, première série, t. VIII, p. 582), Pétion déclarait au contraire : « Les membres du Corps Législatif sont des mandataires; les citoyens qui les ont choisis sont des commettants : donc, ces représentants sont assujettis à la volonté de ceux de qui ils tiennent leur mission et leurs pouvoirs ».

Ce fut l'opinion de Sieyès, et non celle de Pétion, qui triompha, car au titre III, ch. I, sect. III, art. 7 de la Constitution de 1791, on lit : « Les représentants nommés dans les départements ne seront pas représentants d'un département particulier, mais de la nation entière, et il ne pourra leur être donné aucun mandat ».

Cette formule a été répétée depuis lors par bien des Constitutions. La Constitution de la Confédération suisse de 1874 dit dans son article 91 : « Les membres des deux Conseils votent sans instructions ». La Constitution allemande du 11 août 1919 dit dans son art. 21 que : « les députés sont les représentants du peuple entier ». L'art. 13 de la loi organique du 30 novembre 1875, sur l'élection des députés français, stipule que « tout mandat impératif est nul et de nul effet ».

Dans ses *« Eléments de Droit constitutionnel comparé français et étranger »*, M. A. Esmein rappelle que le mandat impératif était la règle en France autrefois, aux temps où la royauté convoquait les Etats généraux,

La royauté s'adressait alors, dit-il, à des collectivités déjà existantes et reconnues, à de véritables personnes publiques : villes, corporations ecclésiastiques. Elle leur demandait de comparaître par des procureurs élus, la comparution personnelle leur étant matériellement impossible, comme elle faisait comparaître en personne les seigneurs laïques et les prélats. Alors les députés élus étaient bien véritablement les mandataires des électeurs qui, agissant en vertu d'un droit propre, ou plutôt en exécution d'un devoir collectif, qui s'imposait à leur corporation ou à leur groupe, leur conféraient réellement leurs pouvoirs : ils donnaient aux élus un mandat suffisant pour engager la corporation ou le groupe et traiter en son nom avec le roi.

De même en Angleterre autrefois, les députés des comtés et des bourgs aux Communes recevaient de leurs électeurs des pouvoirs *écrits* plus ou moins larges, qu'ils ne pouvaient dépasser. D'ailleurs, après la session du Parlement, ces députés anglais rendaient compte à leurs mandants. Actuellement, le député aux Communes est considéré par les auteurs anglais comme le représentant, non de ses électeurs seuls, mais du royaume tout entier.

Selon M. A. Esmein, là où, comme dans la France moderne, le droit de suffrage politique a pour base la souveraineté nationale, le député élu tient, en droit, ses pouvoirs de la nation seule et non de ses électeurs qui ne sont qu'une partie, une section de la nation, et il s'ensuit nécessairement

que ceux-ci ne peuvent point juridiquement lui imposer ce qu'on appelle un *mandat impératif*.

M. A. Esmein considère le mandat impératif comme contraire aux principes mêmes du gouvernement représentatif et de la souveraineté nationale.

Le droit soviétique consacre aussi l'institution de la révocation des députés. Ainsi l'art. 75 de la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925 dit que : « les électeurs qui ont envoyé un député au soviet sont toujours en droit de le rappeler et de procéder à de nouvelles élections ».

La révocation a été adoptée en principe, dans toute l'U. R. S. S., mais la technique n'en a en général pas été réglée. Seul, l'art. 32 de l'Instruction électorale de Géorgie de 1925 mentionne qu'à tout instant un certain nombre d'électeurs dépassant la moitié de l'ensemble du collège électoral a le droit de convoquer une conférence générale d'électeurs et, par une simple majorité de voix, révoquer son député.

Le droit de révocation procède d'ailleurs exactement des mêmes principes que le droit de mandat impératif qu'il accompagne d'ordinaire et qu'il est destiné à sanctionner le plus souvent.

« Il semble, dit M. A. Esmein (op. cit.), que la souveraineté nationale ait pour conséquence nécessaire la pleine responsabilité de tous ceux qui exercent, à un titre quelconque, l'autorité publique. Tous en effet agissent, non en vertu d'un droit propre, mais au nom de la nation, en qui réside la souveraineté. Logiquement cette responsabilité paraît impliquer.... la révocabilité de tout fonction-

naire ou représentant par l'autorité qui lui a confié son pouvoir ou sa fonction, toutes les fois que cette autorité peut craindre... qu'il n'exerce d'une façon peu utile ou même dangereuse [les pouvoirs à lui délégués]. Mais cette logique n'est pas acceptée par tout le monde...» M. A. Esmein lui-même est un de ceux qui ne l'acceptent pas, et rares sont les Etats qui l'acceptent. C'est ainsi qu'en France, actuellement, le droit de révocation des élus par leurs électeurs n'est pas admis.

Pourtant, à la Convention nationale, Robespierre, dans la séance du 10 mai 1793, soutenait la nécessité de la responsabilité de tous les fonctionnaires publics, y compris les membres du Corps législatif : « Un peuple, disait-il, dont les mandataires ne doivent compte à personne de leur gestion, n'a point de constitution... » Comme conséquence, il proposait, entre autres choses, le droit de révocation, dont il n'indiquait pas, d'ailleurs, le mode d'organisation : « Je veux, disait-il, que tous les fonctionnaires publics nommés par le peuple puissent être révoqués par lui, selon les formes qui seront établies, sans autre motif que le droit imprescriptible qui lui appartient de révoquer ses mandataires ».

D'après M. A. Esmein, l'idée du droit de révocation des élus par les électeurs, avant l'expiration du terme de leur mandat, semble faire, à l'heure actuelle, des progrès considérables dans les démocraties particulières de l'Amérique du Nord, sous le nom de « *recall* » (rappel). Les partisans de cette institution la présentent comme

l'application aux affaires publiques des « good business principles ». C'est, en effet, une condition essentielle de la bonne marche d'une affaire que l'employeur puisse à tout moment renvoyer un employé qui se montre incapable ou malhonnête.

L'idée de recall a été réalisée d'abord dans des Chartes municipales de la Californie, Los Angeles ayant donné l'exemple en 1903.

En 1906, le recall fut introduit dans la Charte de Seattle, dans le Washington. Peu après, sur une initiative populaire, le recall fut inséré par l'Etat d'Oregon dans sa constitution de 1908: il est applicable à tous les élus, qu'ils soient de l'Etat ou des localités (maires et conseillers, par exemple); il est applicable à tous les élus de tout ordre même à ceux de l'ordre judiciaire (c'est-à-dire aux juges). Un amendement adopté par le peuple, le 10-10-1911, a introduit la même disposition, avec la même généralité, dans la Constitution de Californie. Cette institution a été adoptée aussi par le South Dakota, le Texas, l'Idaho, la Nevada.

Le recall s'étend aussi à une quantité de villes; notamment, en 1909, il a été adopté pour Boston (capitale du Massachusetts).

Voici comment il fonctionne. Il n'y a pas révocation pure et simple, mais ouverture immédiate et prématurée, par la volonté d'une partie des électeurs, d'une période électorale dans laquelle les élus qu'on veut révoquer peuvent être candidats. Un nombre déterminé d'électeurs, qui varie de 20 à 25 % des inscrits, peut, par une « pétition », exiger qu'un ou plusieurs élus, nominativement

désignés, soient immédiatement soumis à réélection. Une élection, pour achever le terme en cours, doit alors avoir lieu à bref délai.

Le mandat impératif donné par les électeurs aux élus, et ses corollaires: l'obligation pour les élus de faire de fréquents comptes-rendus aux électeurs, la possibilité pour ceux-ci de révoquer à tout instant leurs élus, accentuent fortement le contrôle des représentés sur leurs représentants et par suite tendent à rapprocher le plus possible le gouvernement représentatif du gouvernement direct. C'est sans doute dans cette vue que les bolchéviks ont adopté ces pratiques.

TITRE III

Les pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire en U. R. S. S.

CHAPITRE I

Hiérarchie et structure des organes des pouvoirs constituant, législatif, exécutif et des administrations régionales et locales.

Nous avons vu à qui appartient la souveraineté en U. R. S. S. Nous savons d'où émane la puissance politique, d'où procèdent les organes du pouvoir. Il nous reste à connaître l'organisation de l'Etat. Nous verrons d'abord quelle est la structure de l'Etat fédératif, l'U. R. S. S., ensuite quelle est celle des républiques fédérées, de la R. S. F. S. R. par exemple.

Prenons la constitution de l'U. R. S. S.

Elle nous dit :

Art. 8. — « L'organe suprême du pouvoir dans l'Union des R. S. S. est le Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. [le nombre de ses membres est variable ; il dépasse 2.000] et, dans l'intervalle des Congrès

des soviets [de l'U.R.S.S.], le Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S... [lequel comprendrait en tout 528 membres]».

Art. 13. — « Le Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. se compose du soviet de l'Union [ou Soviet Fédéral] et du soviet des Nationalités ».

Notre Parlement peut être comparé au Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S., qui a également 2 Chambres: 1^o Soviet de l'Union, 2^o Soviet des Nationalités. Toutefois, le Parlement français est élu partie au suffrage direct (les Députés), partie au suffrage indirect (notre Sénat est élu au suffrage à 2 et même à 3 degrés); le Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. est élu entièrement au suffrage indirect à 3, à 4, à 5 et même à 6 degrés.

Art. 14. — « Le Congrès des soviets de l'Union des R. S. S. choisit [dans son sein] les membres du *soviet de l'Union* parmi les représentants des républiques de l'Union proportionnellement à la population de chacune, au nombre déterminé par le Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. [ce nombre serait de 414]».

Art. 15. — « Le *Soviet des Nationalités* est formé de représentants des républiques fédérées et des républiques socialistes soviétiques autonomes, à raison de cinq représentants pour chacune, et de représentants des régions autonomes, à raison d'un représentant pour chacune [le Soviet des Nationalités comprendrait 114 membres]. La composition du soviet des Nationalités en son ensemble est sanctionnée par le Congrès [des soviets] de l'U. R. S. S. »

Dans « *l'Union des Républiques socialistes soviétiques* » (Moscou, 1923, Edition juridique du Commissariat du Peuple à la Justice), le professeur Maguerowsky, commentateur officiel de la Constitution soviétique, dit que le fait que le Congrès des soviets confirme dans ses fonctions le soviet des Nationalités « établit la primauté de la représentation de la classe à l'égard de la représentation des nationalités ».

« Art. 22. — Les projets de lois soumis à l'examen du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. ne reçoivent force de loi qu'à la condition d'avoir été adoptés tant par le soviet des Nationalités que par le soviet de l'Union...

Art. 23. — En cas de désaccord entre le soviet de l'Union et le soviet des Nationalités, la question est soumise à une commission de conciliation organisée par eux.

Art. 24. — Si l'accord n'est pas atteint dans la commission de conciliation, la question est remise en discussion devant le soviet de l'Union et le soviet des Nationalités siégeant ensemble, et, en cas d'absence d'une majorité, soit dans le soviet de l'Union, soit dans le soviet des Nationalités, la question peut être, à la demande d'un de ces organes, renvoyée à la décision d'un Congrès ordinaire ou extraordinaire des soviets de l'U.R.S.S. [le Soviet de l'Union, émanation directe du Congrès des Soviets de l'Union, ne risque guère d'être désapprouvé par celui-ci; en tout cas, le dernier mot reste à la « représentation de classe » qui

prime bien, comme le dit Maguerowsky, la « représentation des nationalités »]].

Comme on le voit, les bolcheviks ont institué une procédure de conciliation entre les 2 Chambres de cette sorte de Parlement qu'est le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. Cette procédure n'est pas aussi nouvelle et originale qu'on pourrait le croire. On a pensé sérieusement en Angleterre, il y a quelques années, à en établir une semblable pour régler les différends entre la Chambre des Communes et celle des Lords.

En 1917, le gouvernement britannique nomma une Commission de 30 membres (il choisit 15 membres de la Chambre des Lords et 15 membres de la Chambre des Communes) chargée d'étudier un projet de réforme de la Chambre des Lords.

Le 24 avril 1918, le Président de cette Commission mixte envoyait au Premier ministre un projet de reconstruction de la Chambre Haute adopté par la majorité de cette Commission. Ce qui nous intéresse ici dans ce projet, ce sont les détails suivants. La nouvelle Chambre Haute réformée ne devait, pas plus que l'ancienne Chambre des Lords, avoir le droit de rejeter ou d'amender les *bills* (projets ou propositions de loi) financiers votés par la Chambre des Communes. Toutefois, dorénavant ce ne serait plus, comme précédemment, le speaker (ou président) des Communes qui déciderait si un bill voté par les Communes est ou n'est pas un bill financier; une commission mixte composée à égalité de gens des 2 Chambres, et appelée Comité joint (Joint Committee) des bills financiers,

serait chargée de répondre à cette question. Ce Comité ne statuerait d'ailleurs que si des contestations s'élevaient sur la nature du bill.

Pour les bills non financiers, toutes les fois qu'un bill de ce genre adopté par les Communes serait rejeté par l'autre Chambre ou réciproquement, quand un bill non financier venu de la Chambre haute aurait échoué devant la Chambre basse, l'une quelconque des 2 Chambres pourrait demander la réunion d'une conférence composée pour moitié de gens de chacune des 2 Chambres (l'effectif de cette Conférence serait supérieur à celui du Comité des bills financiers). Cette grande Conférence examinerait le bill divisant les 2 Chambres, le discuterait, et arrêterait le texte qu'elle jugerait convenable de recommander. Ce texte pourrait être soit celui du bill originaire, soit le texte primitif auquel la Conférence aurait apporté plus ou moins d'amendements. Il serait transmis aux Chambres qui devraient ou l'accepter en bloc ou le repousser en bloc, sans pouvoir le changer. Si toutes deux l'acceptaient, le bill deviendrait loi. Si le bill n'était pas adopté par les 2 Chambres, il reviendrait devant la Conférence qui pourrait ou bien voter de nouveau son premier texte ou bien y apporter des corrections. Si elle y apportait des corrections et que le bill ainsi corrigé, puis transmis aux deux Chambres, ne fût pas accepté par l'une et l'autre, il tomberait définitivement. Si la Conférence maintenait sans aucune correction son premier texte, il suffirait de l'assentiment de la Chambre des Com-

munes pour que ce texte devint loi, à la condition toutefois que la Conférence l'eût voté la deuxième fois avec 3 voix de majorité au moins.

Ce projet n'a jusqu'à maintenant pas été réalisé.

Revenons à la constitution de l'U.R.S.S.:

« Art. 25. — Le soviet de l'Union et le soviet des Nationalités, en vue de préparer leurs sessions et de diriger leurs travaux, élisent leurs bureaux à raison de 9 membres chacun.

Art. 26. — Dans l'intervalle des sessions du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S., l'organe suprême du pouvoir est le Bureau [ou « Présidium »] du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S., formé par le Comité Exécutif Central au nombre de 27 membres, y compris les bureaux du soviet de l'Union et du soviet des Nationalités au complet.

Art. 27. — Le Comité Exécutif Central élit, à raison du nombre [actuel] des républiques fédérées, les [6] présidents du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S., pris parmi les membres [de son] Bureau.....

Art. 37. — Le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S. est formé [c'est-à-dire nommé, ou élu] par le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. de la manière suivante:

- Le Président du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R.S.S.;
- Les Vice-Présidents [ou Présidents-adjoints];
- Le commissaire du Peuple aux affaires étrangères;

- Le Commissaire du Peuple à la guerre et à la marine;
- Le Commissaire du Peuple au commerce extérieur et intérieur;
- Le Commissaire du Peuple aux Transports [ou aux voies de communication];
- Le Commissaire du Peuple aux postes et télégraphes;
- Le Commissaire du Peuple à l'inspection ouvrière et paysanne;
- Le Président du Conseil supérieur de l'économie publique;
- Le Commissaire du Peuple pour le travail;
- Le Commissaire du Peuple aux Finances;
- Le Directeur de l'Administration centrale de Statistique ».

Au même rang que les Commissariats du Peuple de l'U. R. S. S. se trouve le Département politique d'Etat unifié (ou Direction politique d'Etat unifiée) qui est une sorte de Direction de la sûreté générale et fait surtout de la police politique.

Art. 61. — «il est institué auprès du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. une Direction Politique d'Etat Unifiée (O. G. P. U.), dont le président fait partie du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. avec voix consultative. »

Il existe un organe assez important, qui n'est pas mentionné dans la Constitution de l'U. R. S. S. : c'est le Conseil du Travail et de la Défense (S. T. O.). Ce Conseil, dont le Président est le Président du Conseil des Commissaires du Peuple

de l'U. R. S. S., est composé de quelques membres nommés par le dit Conseil des Commissaires du Peuple. Les décisions du « Sto » peuvent être annulées par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S.

Auprès du « Sto » se trouvent des organismes secondaires, tels que la Commission du Plan général d'Etat, le Comité des concessions, etc...

« Art. 56. — Auprès de chaque Commissaire du Peuple [de l'Union des R. S. S.] et sous sa présidence est formé un collège dont les membres sont nommés par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S.

Art. 57. — Le Commissaire du Peuple a le droit de prendre à lui seul des décisions sur toutes les questions soumises à la compétence du commissariat en question, sous réserve de les porter à la connaissance du collège. En cas de désaccord au sujet de telle ou telle décision du Commissaire du Peuple, le collège ou des membres isolés du dit collège peuvent, sans suspendre l'exécution de la décision, interjeter appel devant le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. ».

Le fait d'avoir placé 6 présidents au lieu d'un seul à la tête du Comité Central Exécutif de l'U. R. S. S., des vice-présidents à côté du Président du Conseil des Commissaires du Peuple et un collège à côté de chaque Commissaire du Peuple prouve, entre autres indices, l'aversion des bolcheviks pour tout pouvoir personnel. Les collèges institués près les commissariats du peuple ne

sont d'ailleurs pas chose entièrement nouvelle. La Convention était même allée plus loin encore dans cette voie par son décret du 12 germinal an II qui supprimait le ministère (appelé alors conseil exécutif provisoire) et le remplaçait par douze commissions.

Voici d'ailleurs ce qu'elle édictait notamment :

« La Convention Nationale décrète :

Art. 1^{er}. — Le Conseil exécutif provisoire est supprimé, ainsi que les 6 ministres qui le composent.

2. — Le Ministère sera suppléé par 12 commissions, dont l'énumération suit :

1^o Commission des administrations civiles, police et tribunaux;

2^o — de l'instruction publique;

3^o — de l'agriculture et des arts;

4^o — du commerce et des approvisionnements;

5^o — des travaux publics;

6^o — des secours publics ;

7^o — des transports, postes et messageries;

8^o — des finances;

9^o — de l'organisation et du mouvement de l'armée de terre;

10^o — de la marine et des colonies;

11^o — des armes, poudres et exploitation des mines;

12^o — des relations extérieures.

3. — Chacune de ces commissions, à l'exception de celles dont il sera parlé dans l'article suivant, sera composée de 2 membres et d'un adjoint.....

4. — La commission des administrations civiles, police et tribunaux, et celle de l'instruction publique, seront composées chacune d'un commissaire et deux adjoints.

La Commission des relations extérieures ne sera que d'un seul commissaire sans adjoint.

Celle de la guerre et celle de la marine ne seront également chacune que d'un seul commissaire et d'un adjoint.

Celle des finances sera de cinq commissaires et un adjoint.....

17. — Ces douzes Commissions correspondront avec le Comité de salut public, auquel elles sont subordonnées: elles lui rendront compte de la série et des motifs de leurs opérations respectives.

Le Comité annulera ou modifiera celles de ces opérations qu'il trouvera contraires aux lois ou à l'intérêt public.....

20. — Les membres des commissions et leurs adjoints seront nommés par la Convention nationale sur la présentation du Comité de Salut Public.»

Nous allons voir maintenant quelle est la structure de l'Etat dans chacune des 6 républiques fédérées.

« Art. 64. — Dans les limites du territoire de chacune des républiques fédérées, l'organe suprême du pouvoir de cette dernière est le Congrès des soviets de la République en question [celui de la R.S.F.S.R. comprend plus de 1600 membres;

le nombre n'en est pas fixe], et, dans les intervalles de ses tenues, son comité exécutif central [d'après l'art. 28 de la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918, le Comité national (national = de la R. S. F. S. R.) central exécutif ne doit pas se composer de plus de 200 membres].

Art. 66. — Les comités exécutifs centraux des républiques fédérées élisent dans leur sein des bureaux qui, dans l'intervalle des sessions des comités exécutifs centraux, sont les organes suprêmes du pouvoir.

Art. 67. — Les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées constituent leurs organes exécutifs — les Conseils des Commissaires du Peuple — de la manière suivante :

- Le Président du Conseil des commissaires du Peuple ;
- Les vice-présidents [ou présidents-adjoints] ;
- Le Président du Conseil supérieur de l'économie publique ;
- Le Commissaire du Peuple à l'Agriculture ;
- Le Commissaire du Peuple aux Finances ;
- Le Commissaire du Peuple au Commerce intérieur ;
- Le Commissaire du Peuple pour le Travail ;
- Le Commissaire du Peuple à l'Intérieur ;
- Le Commissaire du Peuple à la Justice ;
- Le Commissaire du Peuple à l'Inspection ouvrière et paysanne ;
- Le Commissaire du Peuple à l'Instruction Publique ;

- Le Commissaire du Peuple à l'Hygiène [ou à la santé publique];
- Le Commissaire du Peuple à l'Assurance [ou Prévoyance] sociale;
- Le Directeur du Service central de la Statistique ».

Nous avons constaté précédemment qu'il existe à côté de chaque commissaire du peuple de l'Union des R. S. S. des personnages formant un « collège », et qu'en principe le commissaire du peuple ne prend ses décisions que d'accord avec ce collège. Il en est de même pour les Commissaires du peuple des républiques fédérées.

D'ailleurs, en ce qui concerne l'organisation des collèges près les commissariats du peuple, la constitution de l'U. R. S. S. (art. 56 et 57 précités) n'a fait que reproduire, presque littéralement, le texte de la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918 (art. 44 et 45).

Bien qu'ils ne figurent pas dans le texte de la Constitution de la R. S. F. S. R., on ne peut passer sous silence le *Conseil économique* et le *Petit Conseil des Commissaires du Peuple de la R. S. F. S. R.*

Le Conseil Economique (ou Ekosso) est présidé par le Président du Conseil des Commissaires du Peuple de la R. S. F. S. R. Il est composé de représentants des commissariats du commerce intérieur, des finances, de l'agriculture, du président du Conseil supérieur de l'économie publique et de représentants de l'Union professionnelle centrale panrusse, avec voix *délibérative*. Les dé-

cisions de l'Ekosso peuvent être suspendues, annulées ou modifiées par le Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R.

Le Petit Conseil des Commissaires du Peuple (ou « Petit Sovnarkom ») est une commission composée de 6 membres, dont 3 représentants de certains commissariats du Peuple (Justice, Finances, Inspection ouvrière et paysanne). Le Petit Sovkarnom s'occupe de la préparation des projets de décisions devant être portés devant le Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R.

En somme l'Ekosso et le Petit Sovnarkom de la R.S.F.S.R. sont les organes auxiliaires du Sovnarkom (Conseil des Commissaires du Peuple) et, quoiqu'ils aient un certain pouvoir de décision, ce sont surtout des organes d'élaboration.

Dans chacune des 6 Républiques fédérées, de même que pour la grande République fédérative appelée Union des R.S.S., qui les englobe toutes, le Comité central exécutif est responsable devant le Congrès des soviets qui l'a élu dans son sein, et le Bureau du Comité Central Exécutif ainsi que le Conseil des Commissaires du Peuple sont responsables devant le Comité Central Exécutif qui les a également élus dans son sein; enfin les commissaires du Peuple pris séparément et les collèges près les commissariats du Peuple sont responsables devant le Conseil des Commissaires du Peuple, le Comité Exécutif Central et son Bureau.

Voyons maintenant quelle est la structure de l'administration régionale et locale.

Voici ce que dit à ce sujet la Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925:

Art. 49. — « Le Congrès des soviets (.....de gouvernement,... de district,... de canton) est, dans les limites du territoire donné, l'autorité suprême pour tout ce qui est de son ressort.

Art. 53. — « Les congrès des soviets [..... de gouvernement, de district et de canton] élisent leur organe exécutif (comité exécutif)...

Art. 54. — Pendant l'intervalle entre deux congrès, le pouvoir appartient au comité exécutif....

Le comité exécutif est responsable devant le congrès des soviets qui l'a élu, et subordonné aux comités exécutifs supérieurs, au comité central exécutif de la R. S. F. S. R. et au Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R. ».

A son tour, le soviet des députés (municipal ou rural) constitue l'autorité supérieure dans les limites de son ressort.

Pour l'exécution de son travail courant, il élit dans son sein un organe exécutif (comité exécutif) qui se compose dans les villages de 5 membres au plus, dans les villes de 15 membres au plus (sauf pour Leningrad et Moscou où le comité exécutif peut contenir au maximum 40 membres).

Le Comité exécutif est entièrement responsable devant le soviet qui l'a élu [ce comité exécutif est le véritable « conseil municipal » du village ou de la ville].

Il est évident que les soviets et congrès de soviets sont des assemblées dont les membres sont trop nombreux pour qu'elles puissent faire de

l'administration active. Ce sont leurs Comités exécutifs qui gèrent en permanence l'administration de la localité ou de la région. Et même, dans les localités de petite importance, ce rôle est tenu par le président du soviet.

La Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925 nous dit en effet que : dans les villes le nombre des députés au soviet ne doit pas être inférieur à 50 ni dépasser 1.000 (Moscou fait exception ; en 1923, par ex., son soviet comprenait 1.902 membres) et que dans les localités (villages et bourgs de moins de 10.000 habitants) le chiffre des députés ne doit pas être inférieur à 3 ni dépasser 50 pour chaque localité.

Elle stipule aussi que le nombre des représentants doit être au maximum de 150 au congrès de canton et de 300 au congrès de district.

Elle ne fixe pas de maximum pour la quotité des représentants au congrès de gouvernement ; mais la Constitution de 1918 en avait établi un, qui était le nombre 300.

D'après l'art. 57 de la Constitution de 1925, pour remplir les obligations qui leur incombent, les comités exécutifs de gouvernement, de district et de canton se forment en sections. C'est ainsi qu'il y a des sections, appelées aussi divisions ou services, de l'agriculture, de la statistique, de la guerre, des finances et impôts, de l'hygiène, du travail, etc... Les dites sections sont sous la haute direction des Commissariats du Peuple correspondants.

On peut remarquer que dans son art. 35 la

Constitution de la R. S. F. S. R. de 1918 donne également le nom de « sections » aux commissariats du peuple, lesquels sont chargés de la direction des différentes administrations.

L'organisation politique et administrative soviétique est constituée par une pyramide d'organes élémentaires les uns des autres, c'est-à-dire issus les uns des autres par élection (on pourrait presque dire par écrémages successifs). Chacun de ces organes, sauf naturellement l'organe suprême du pouvoir, le Congrès des soviets de l'U. R. S. S., est chargé de l'exécution des mesures prescrites par les organes qui lui sont supérieurs. Il y a ainsi une hiérarchie d'assemblées superposées qui va du Congrès des soviets de l'U. R. S. S. au dernier soviet de village, en passant par les différentes sortes de congrès de soviets que nous avons énumérées précédemment. Chacune de ces assemblées a un comité exécutif, qui lui est subordonné et qui est responsable devant elle; chacun de ces comités exécutifs a son bureau ou présidium. De même que le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. est subordonné au Comité Exécutif de l'U. R. S. S., et que le Conseil des Commissaires du Peuple de chaque république fédérée est subordonné au Comité Exécutif de la dite république, il existe auprès des comités exécutifs (de gouvernement, de district et de canton) des *sections*, chargées du travail d'exécution.

Il y a donc similitude parfaite, symétrie absolue, des différents étages de l'administration. C'est une sorte de cascade uniforme du haut en bas ou plutôt

une superposition de cercles concentriques de plus en plus petits à mesure qu'on approche du sommet.

Ce que nous savons déjà de l'organisation des pouvoirs publics en U. R. S. S. peut nous porter à croire que les auteurs des constitutions de l'Union des R. S. S. et des républiques fédérées qui en font partie se sont inspirés des conseils donnés par H. Saint-Simon, en octobre 1814, dans son ouvrage intitulé « *De la réorganisation de la société européenne*, ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique en conservant à chacun son indépendance nationale », notamment à la page 179 : « Toute organisation politique instituée pour lier ensemble plusieurs peuples, en conservant à chacun son indépendance nationale, doit être *systématiquement homogène*, c'est-à-dire que toutes les institutions doivent y être des conséquences d'une conception unique, et que par conséquent le gouvernement, à tous ses degrés, doit avoir une forme semblable;... »

On objectera peut-être qu'on peut en dire autant pour la Suisse, les Etats-Unis d'Amérique ou l'Allemagne actuelle, par exemple. Il est vrai que dans ces 3 Etats fédératifs l'organisation politique est relativement homogène. Elle ne l'est pas autant toutefois, nous semble-t-il, qu'en U. R. S. S. De plus la diversité des peuples y est moins grande qu'en U. R. S. S. Ce qui peut donner une idée de la diversité des peuples de l'U. R. S. S., c'est le fait, par exemple, que les décisions des organes supérieurs du pouvoir de l'U. R. S. S. sont imprimées

en 6 langues différentes, dont chacune est usitée dans une des républiques fédérées .

Dernier détail : en U.R.S.S., les villages de moins de 300 habitants ou bien sont administrés en commun avec les villages voisins avec qui ils élisent ensemble un soviet commun, ou bien sont administrés par l'assemblée générale des électeurs.

Voici ce que l'on trouve à ce sujet dans la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1918 :

« Art. 57... Remarque : Les questions administratives sont directement résolues par l'assemblée générale des électeurs dans les localités rurales où la chose est possible. » .

C'est le seul exemple de gouvernement direct qu'on trouve en U.R.S.S.

La démocratie directe représente naturellement un degré de démocratie bien supérieur à la démocratie indirecte, — qui répond d'ailleurs au principe de la division du travail social. Cela explique que l'on cherche à introduire dans les systèmes représentatif ou parlementaire certaines institutions qui les rapprochent de la démocratie directe. A cette fin, les constitutions modernes font une place toujours plus large à des institutions telles que le plébiscite, le referendum, etc...

Or, il est à noter qu'aucune de ces institutions n'existe en U. R. S. S. On y voit, par contre, dans les petits villages, l'assemblée générale des électeurs décider elle-même des affaires de la localité.

On a vu autrefois quelque chose d'analogue en France sous l'ancien régime. Dans un mémoire sur les assemblées provinciales, présenté aux nota-

bles en 1787 (voir le *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, A. Esmein, p. 682), on lit que : « L'usage d'assembler en certains cas les habitants des paroisses [il s'agit des habitants des campagnes], et de les autoriser à prendre des délibérations a existé de tout temps et subsiste encore dans le royaume... » De même dans « *L'Administration des intendants* », p. 124, d'Arbois de Jubainville dit que « [dans les communautés rurales], l'administration s'exerçait par un conseil qui n'était autre que l'assemblée générale des habitants : le rôle de pouvoir exécutif et de comptable y était rempli par un agent qu'on appelait syndic, qui était élu par cette assemblée et qui devait à elle seule rendre compte de son administration ». Cette assemblée générale des habitants de la paroisse (la paroisse était l'unité élémentaire et le type habituel de communauté dans les campagnes) s'appelait aussi « le général de la paroisse ».

Ce n'est pas seulement dans les campagnes, où d'ailleurs il n'y avait pas d'officiers municipaux, qu'existait ce mode de démocratie directe. Dans les villes, à peu près partout, on trouvait à côté du *Corps de ville* (officiers municipaux, appelés capitouls, échevins, etc...), l'Assemblée générale des habitants. Celle-ci qui, tantôt comprenait la totalité des bourgeois, tantôt seulement des notables, avait deux attributions. Elle élisait le Corps de ville, et elle statuait directement sur certaines questions, qui, d'après la coutume et la charte, devaient lui être soumises. « Sans doute, bien que les renseignements précis manquent sur ce point, on réservait à

la décision de l'assemblée des habitants les objets les plus importants. Il semble, tout au moins, que les règlements, qui constituaient la législation municipale, ne se faisaient pas sans elle : dans le *Livre Roisin*, nous voyons qu'à Lille, aux XIII^e et XIV^e siècles, les ordonnances de cette nature ne sont jamais faites sans qu'on constate qu'elles ont été arrêtées en pleine halle et acceptées « par tout le commun » ou « par une grande plenté du commun » (Esmein, *Cours élémentaire d'Histoire du Droit français*, p. 350).

D'autre part, il y a lieu de remarquer que ces assemblées d'habitants comprenaient aussi bien des femmes que des hommes. Il en était de même en Belgique, à la même époque.

CHAPITRE II

Rapports de subordination des organes du pouvoir des républiques fédérées à l'égard des organes du pouvoir fédéral et compétences comparées des uns et des autres.

Reprenons la constitution de l'U. R. S. S. Nous y lisons :

« Art. 19. — Tous les décrets, dispositions et ordonnances promulgués par le Comité Exécutif Central [de l'U. R. S. S.] doivent obligatoirement et immédiatement être mis à exécution sur tout le territoire de l'U. R. S. S. »

D'autre part, la Constitution de l'U. R. S. S. déclare dans son titre II, chap. 1, 1. « Rentrent dans la compétence des organes supérieurs de l'U. R. S. S. :

.....w) l'annulation des décisions des congrès des soviets et des comités centraux exécutifs des républiques fédérées qui violeraient la présente Constitution; ... »

Mais ce ne sont pas seulement les décisions des organes supérieurs du pouvoir des républiques fédérées *violant la Constitution* de l'U. R. S. S. qui

peuvent être annulées par les organes supérieurs du pouvoir de l'Union des R.S.S., mais bien n'importe laquelle de leurs décisions, qu'elle soit conforme ou non à la Constitution de l'U.R.S.S., puisque :

« Art. 20. — Le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. a le droit de suspendre ou d'annuler les décrets, dispositions et ordonnances... des congrès des soviets et des Comités exécutifs centraux des républiques fédérées et autres organes du pouvoir sur le territoire de l'U.R.S.S.

Art. 31. — Le Bureau du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. a le droit de suspendre ou d'annuler les décisions des comités exécutifs centraux et des conseils des commissaires du peuple des républiques fédérées .

Art. 32. — Le Bureau du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. a le droit de suspendre les décisions des congrès des soviets des républiques fédérées, sous réserve de soumettre ultérieurement ces décisions à l'examen et à la ratification du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. »

La Constitution de l'U.R.S.S. assure donc l'autorité absolue des organes suprêmes du pouvoir de l'Union sur les organes suprêmes du pouvoir des républiques fédérées. Toutefois, ces derniers sont un peu moins rigoureusement soumis au Conseil des Commissaires du peuple de l'Union et à ces Commissaires pris séparément, puisque :

Art. 42. — Les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées et leurs bureaux peuvent faire appel des décrets et des dispositions du *Conseil*

des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. devant le Bureau du Comité Exécutif Central de l'Union des R. S. S., mais sans suspendre leur exécution .

Art. 59. — Les décisions des *Commissariats* du Peuple de l'Union des R. S. S. peuvent être suspendues par les comités exécutifs centraux ou par les bureaux des comités exécutifs centraux des républiques fédérées, s'il y a contradiction manifeste entre la décision en question et la Constitution de l'Union, la législation de l'Union ou la législation d'une république fédérée. Les Comités exécutifs centraux ou les bureaux des comités exécutifs centraux des républiques fédérées communiquent immédiatement la suspension de la décision au Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. et au Commissariat du Peuple de l'Union des R. S. S. intéressé ».

De ce qui précède on peut déjà déduire que l'Union des R. S. S. est un Etat fédératif qui a de fortes tendances à la centralisation, à l'unitarisme. Quelle indépendance peut-il rester, en effet, dans de telles conditions, aux républiques fédérées, vis-à-vis du pouvoir fédéral ?

L'art. 4 de la Constitution proclame bien que : « Chaque République fédérée se réserve le droit de sortir de l'Union » et l'art. 6 ajoute que l'art. 4 ne peut être modifié, limité ou annulé qu'avec le consentement de toutes les républiques faisant partie de l'U. R. S. S. Et le professeur Maguerowsky énonce (op. cit.), comme l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose la Constitution de

l'U. R. S. S., la proposition suivante: « *A côté de la souveraineté de l'Union, il faut reconnaître la souveraineté des nations et des Etats qui en font partie* ». Voici d'ailleurs comment il définit la souveraineté des différents membres de l'Union: « Cette souveraineté, dit-il, ne se manifeste point au cours des relations fédérales, mais elle peut se manifester à n'importe quel moment par un acte de séparation unilatéral, acte juridique parfait par lequel une de ces Républiques se détache de la Fédération; ceci nous oblige à introduire une nouvelle conception juridique, la conception de la *souveraineté potentielle*, qui reflète pleinement le caractère réel du pouvoir des Républiques fédérées; cette notion de la souveraineté potentielle exprime en termes juridiques les revendications du droit de sécession des Républiques faisant partie de l'Union » (op. cit.) Mais il n'empêche que si l'un des membres de l'U. R. S. S. s'avisait de vouloir faire usage de la faculté que lui laisse l'art. 4 de la Constitution de l'U. R. S. S., on se servirait très probablement contre lui de l'art. 20, par exemple, de la même Constitution qui donne au Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. le droit de suspendre ou d'annuler les décrets, dispositions et ordonnances..... des congrès des soviets et des comités exécutifs centraux des républiques fédérées et autres organes du pouvoir sur le territoire de l'U. R. S. S.

Les bolcheviks ont maintes fois affirmé qu'ils reconnaissaient le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ce principe est énoncé

d'une façon expresse à l'art. 4 de la Déclaration des Droits du peuple ouvrier exploité, en date du 10 juillet 1918; et l'art. 6 de la même Déclaration approuve la politique des commissaires du peuple qui ont proclamé l'indépendance complète de la Finlande... et le droit de l'Arménie à disposer d'elle-même. Toutefois ce n'est pas calomnier, semble-t-il, les bolcheviks que de dire qu'ils n'admettent la mise en application de ce principe que lorsqu'il est opportun de la permettre, ou difficile de l'entraver ou encore lorsqu'elle est utile, ou tout au moins ne nuit pas, aux intérêts de la révolution socialiste mondiale.

Le professeur Maguerowsky présente d'ailleurs également comme l'un des principes fondamentaux sur lesquels repose la Constitution de l'U. R. S. S. cette autre proposition: « Le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes ne doit pas empiéter sur les droits dictatoriaux des classes ouvrières » et il ajoute que « le principe de la dictature du prolétariat domine celui des nationalités » (op. cit.).

Dans un article sur « *La Constitution de l'U. R. S. S.* », paru dans la Revue du Dr. Publ. et de la Sc. Polit. (tome 42, Paris 1925), M. B. Mirkine Guetzevitch dit que la doctrine marxiste, qui est à la base de la théorie soviétique, envisage plutôt avec hostilité le principe du fédéralisme et des nationalités et que le marxisme révolutionnaire fut de tout temps le partisan de la centralisation économique et administrative. En somme, ce serait par pure politique, selon lui, que les bolcheviks

ont admis le principe du fédéralisme et du respect des nationalités dans leur Constitution de 1924.

La forte centralisation qui existe dans cet Etat fédératif qu'est l'U. R. S. S., du fait de l'étroite subordination des organes du pouvoir des républiques fédérées aux organes du pouvoir fédéral, est encore renforcée par le fait que dans la répartition des questions entrant dans la compétence respective des organes du pouvoir de l'Union des R. S. S. et de ceux de chacune des républiques fédérées, la Constitution de l'U. R. S. S. attribue aux premiers une part vraiment léonine.

Voyons en effet quelles sont: 1° les attributions de l'Etat fédératif dit Union des R. S. S.; 2° celles de chacune des Républiques fédérées. Le lecteur a déjà pu s'apercevoir de quelle façon sont réparties ces attributions par les indications que nous lui avons données précédemment sur la composition du Conseil des Commissaires du peuple de l'Union des R. S. S. et des Conseils des commissaires du peuple des républiques fédérées. Mais il aurait une idée fausse de la répartition des compétences entre l'Etat fédératif, l'Union des R. S. S., et les républiques fédérées si nous nous en tenions à une simple énumération des Commissariats du peuple. Il ne suffit pas, en effet, de citer tous ces Commissariats pêle-mêle; il convient de faire parmi eux des distinctions.

Les Commissariats du peuple de l'Union des R. S. S. se divisent en:

a) Commissariats du peuple *pan-unionistes*, uniques pour toute l'Union des R. S. S.;

b) Commissariats du peuple *directifs* ou *de coordination* de l'Union des R.S.S.

Les Commissariats du peuple pan-unionistes de l'Union des R.S.S. sont les commissariats du peuple:

- Pour les affaires étrangères;
- Pour la guerre et la marine;
- Pour le commerce extérieur et intérieur;
- Pour les transports;
- Pour les postes et télégraphes.

Ces 5 commissariats n'existent en U.R.S.S. qu'à un seul exemplaire chacun. La R.S.F.S.R. par exemple ou l'une quelconque des républiques fédérées, n'a pas son commissariat particulier pour les affaires étrangères, par exemple.

Les Commissariats du peuple pan-unionistes de l'Union des R.S.S. ont auprès des républiques fédérées leurs *délégués*, qui leur sont directement subordonnés.

La Direction Politique d'Etat de l'Union des R.S.S. (O.G.P.U.) doit être considérée comme une sorte de commissariat du peuple pan-unioniste de l'U.R.S.S. puisque, selon l'art. 62 de la constitution fédérale, elle « dirige le travail des organes locaux de la direction politique d'état [G.P.U.] par l'intermédiaire de ses délégués auprès des Conseils des commissaires du peuple des républiques fédérées... »

Les délégués des commissariats du peuple pan-unionistes de l'Union des R.S.S. ont voix consultative ou délibérative dans les conseils des commissaires du peuple des républiques fédérées, se-

lon la décision des comités exécutifs centraux des dites républiques fédérées. (art. 67 de la constitution de l'U. R. S. S.).

Les commissariats du peuple *directifs* de l'Union des R. S. S. sont les commissariats du peuple suivants :

- Le Conseil supérieur de l'économie publique ;
- Le Commissariat des finances ;
- Le Commissariat du travail ;
- Le Commissariat de l'inspection ouvrière et paysanne ;
- La Direction de l'Administration centrale de statistique.

Les Commissariats du peuple de même dénomination que ces Commissariats fédéraux, dits « directifs », qu'on trouve dans les républiques fédérées, sont dits Commissariats « unifiés » ou « homonymes ». Ils sont les organes des commissariats du peuple « directifs » de l'Union des R. S. S., dont ils réalisent les directives sur le territoire des républiques fédérées.

Remarque. — En matière de réglementation du commerce intérieur, le commissariat du peuple au Commerce extérieur et intérieur de l'U. R. S. S. joue le rôle d'un commissariat directif.

L'art. 68 stipule que le conseil supérieur de l'économie populaire et les commissariats du peuple au commerce intérieur, aux finances, au travail, à l'inspection ouvrière et paysanne des républiques fédérées, tout en étant subordonnés aux comités exécutifs centraux et aux conseils des commissaires du peuple des républiques fédérées,

réalisent dans leur action les directives des commissariats du peuple correspondants de l'Union des R. S. S. (dits commissariats du peuple directifs).

Autrement dit, les commissariats dits « unifiés » ou « homonymes » qui existent dans chacune des républiques fédérées, y représentent à la fois l'Etat fédératif (Union des R. S. S.) et la République fédérée en question.

De ce qui précède, il résulte : a) que l'Etat fédératif dénommé Union des R. S. S. possède deux sortes de commissariats du peuple : 1° Les commissariats dits *pan-unionistes*, qui n'existent qu'à un seul exemplaire pour toute l'U. R. S. S., et ont des délégués dans chaque république fédérée ; 2° Les commissariats dits *directifs*, parallèles aux commissariats dits « unifiés » des républiques fédérées. On trouve en quelque sorte dans chaque république fédérée des reproductions, en plus petit, des commissariats dits « directifs » ;

b) que chaque république fédérée possède à son tour deux sortes de commissariats du peuple : 1° des commissariats dits « unifiés », de même dénomination que les commissariats dits « directifs » de l'Union des R. S. S. ; 2° des commissariats dits « autonomes » ou « indépendants », qui sont les commissariats du peuple à l'agriculture, à l'intérieur, à la justice, à l'instruction publique, à l'hygiène et à l'assurance sociale.

Les indications qui précèdent apportent quelques éclaircissements mais ne sont pas encore suffisantes pour qu'on puisse se rendre compte exactement de la répartition des compétences en-

tre l'Union des R. S. S. et les R. S. S. elles-mêmes. On pourrait croire que les républiques fédérées ont, tout au moins, toute liberté de réglementation en ce qui concerne les questions entrant dans la compétence de ceux de leurs commissariats qui sont dits « autonomes » ou « indépendants », (agriculture, intérieur, justice, instruction publique, hygiène, assurance sociale). Or, il n'en est rien, puisque, d'après la constitution de l'U. R. S. S., Chapitre 1^{er} du Titre II, rentrent dans la compétence des organes supérieurs de l'Union des R. S. S. :

« Art. 1.— a) la représentation de l'Union dans les relations internationales, la conduite de toutes les relations diplomatiques, la conclusion de traités politiques et autres avec d'autres Etats;

b) la modification des frontières extérieures de l'Union, de même que le règlement des questions de modification des frontières entre les républiques fédérées [toutefois, d'après l'art. 6, le territoire des républiques fédérées ne peut être modifié sans leur consentement];

c) la conclusion des traités d'admission de républiques nouvelles dans l'Union;

d) la déclaration de la guerre et la conclusion de la paix;

e) la conclusion par l'Union des R. S. S. d'emprunts, soit intérieurs, soit extérieurs, et l'autorisation d'emprunts intérieurs et extérieurs des républiques fédérées;

f) la ratification des traités internationaux;

g) la direction du commerce extérieur et l'établissement d'un système de commerce intérieur;

h) l'établissement des bases et du plan général de toute l'économie populaire de l'Union, la détermination des branches d'industrie et des entreprises industrielles particulières ayant une importance panunioniste, la conclusion de contrats de concession, soit pour toute l'Union, soit au nom des républiques fédérées;

i) la direction des transports et des postes et télégraphes;

j) l'organisation et la direction des forces armées de l'Union des R. S. S.;

k) l'approbation d'un budget d'Etat unique pour l'Union des R. S. S., dans lequel rentrent les budgets des républiques fédérées; la fixation d'impôts et de revenus communs à toute l'Union, ainsi que des sommes à prélever [sur eux] ou à [y] ajouter, comme devant servir à former les budgets des républiques fédérées; l'autorisation d'impôts et de taxes supplémentaires pour former les budgets des républiques fédérées;

l) l'établissement d'un système monétaire et d'un système de crédit uniques;

m) *l'établissement de principes communs d'organisation agraire et de jouissance de la terre, de même que de jouissance du sous-sol, des eaux et des forêts sur tout le territoire de l'Union des R.S.S.;*

n) la législation commune à toute l'Union sur la transmigration d'une république à l'autre et l'établissement d'un fonds de transmigration;

o) *l'établissement des principes de l'organisation*

judiciaire et de la procédure de même que de la législation civile et criminelle de l'Union;

p) l'établissement des lois fondamentales du travail;

q) l'établissement de principes communs dans le domaine de l'instruction publique;

r) l'établissement de mesures communes dans le domaine de l'hygiène publique;

s) l'établissement d'un système de poids et mesures;

t) l'organisation d'une statistique pour toute l'Union;

u) la législation fondamentale dans le domaine de la nationalité fédérale, en ce qui concerne les droits des étrangers;

v) *le droit d'amnistie étendu à tout le territoire de l'Union* [l'art. 69 dit, d'autre part, que le « droit d'amnistie, ainsi que le droit de grâce et de réhabilitation, en ce qui concerne les citoyens condamnés par les organes judiciaires et administratifs des républiques fédérées, est maintenu aux comités exécutifs centraux de ces républiques »];

x) la solution des questions litigieuses qui pourraient surgir entre les républiques fédérées ».

La compétence des organes du pouvoir de l'Union proprement dite est, comme on le voit, très vaste, presque illimitée.

Nous remarquons que les bolchéviks semblent avoir fait leurs certains détails du plan qu'on trouve dans le livre déjà cité de H. St-Simon, qui a pour titre : « *De la réorganisation de la société européenne...* » et pour sous-titre : « *Que tou-*

les les nations du monde [ou plutôt de l'Europe] doivent être gouvernées par un parlement national, et concourir à la formation d'un parlement général qui décide des intérêts communs de la société européenne ».

Dans ce livre, nous relevons en effet les passages suivants :

p. 197: « L'Europe aurait la meilleure organisation possible, si toutes les nations qu'elle renferme, étant gouvernées chacune par un parlement, reconnaissaient la suprématie d'un parlement général placé au-dessus de tous les gouvernements nationaux et *investi du pouvoir de juger leurs différends* ».

p. 203: « Toute question d'intérêt général de la société européenne sera portée devant le grand parlement [où parlement général] et examinée et résolue par lui. *Il sera le seul juge des contestations qui pourront s'élever entre les gouvernements* ».....

« Le parlement [général] aura le pouvoir de lever sur la confédération tous les impôts qu'il jugera nécessaires ».

p. 204: « *Toutes les entreprises d'une utilité générale pour la société européenne seront dirigées par le grand parlement: ainsi, par exemple, il joindra par des canaux le Danube au Rhin, le Rhin à la Baltique, etc...* »

« *L'instruction publique, dans toute l'Europe, sera mise sous la direction et la surveillance du grand parlement...* »

Toujours d'après la Constitution de l'U. R. S. S., chapitre II du titre II, voici comment est délimitée la compétence des organes supérieurs des républiques fédérées :

Art. 3. — « La souveraineté des républiques fédérées n'est limitée que dans les limites indiquées dans la présente Constitution et pour les objets réservés à la compétence de l'Union. En dehors de ces limites, chaque république réalise son pouvoir d'Etat d'une manière indépendante ».

Comme on l'a vu, les objets réservés à la compétence de l'Union sont tous ceux qui ont le plus d'importance, et ce ne sont pour ainsi dire que des broutilles qui peuvent entrer dans la compétence des organes supérieurs des républiques fédérées.

D'ailleurs les organes supérieurs du pouvoir de l'Union proprement dite ne se gênent pas pour empiéter sur la compétence, pourtant bien restreinte, que la Constitution de l'U. R. S. S. accorde aux membres de l'Union.

La tendance à la centralisation est peut-être la principale caractéristique de la structure générale du fédéralisme soviétique [M. Guetzevitch dit (loc. cit.) « du pseudo-fédéralisme institué par le droit soviétique »]. Cette tendance se manifeste fréquemment dans la pratique. M. Diablo, auteur soviétique, dans son livre sur « *Le développement de la Constitution de l'U. R. S. S. dans l'évolution de la pratique constitutionnelle* » (Droit soviétique, 1926, Moscou), en cite des exemples : 1^o en 1924 et 1925, toute une série d'instructions du

Présidium du Comité Central Exécutif de l'U.R. S. S. ont réglementé en détail les droits électoraux et la procédure électorale sur toute l'étendue du territoire de l'U.R. S. S.; or, d'après la Constitution de l'U.R. S. S., la détermination de l'ordre électoral appartient, tout au moins implicitement, à la compétence des Etats fédérés, membres de l'U.R. S. S.; 2° dans la question de la naturalisation, la compétence de l'Union s'est élargie (conformément, toutefois, à la Constitution de l'U.R. S. S.) aux dépens de la compétence des Etats faisant partie de l'Union; 3° dans les questions de législation pénale, l'art. 1 de la Constitution laisse au Pouvoir Fédéral seulement la réglementation des principes fondamentaux du droit pénal; or, le Comité Central Exécutif de l'U.R. S. S. a empiété sur le droit pénal matériel en légiférant sur des questions de détail (par exemple: loi sur la lutte contre la contrebande, ordonnance sur les crimes d'Etat, etc...): 4° toute une série de lois réglementant le travail a été également promulguée par les autorités fédérales aux dépens de la compétence des Etats faisant partie de l'Union, par exemple l'arrêté du Conseil des commissaires du peuple de l'U.R. S. S. du 18 avril 1925 promulguant la « Réglementation provisoire des conditions d'emploi de salariés ». Or, c'est seulement l'établissement des lois fondamentales du travail que la constitution accorde au pouvoir fédéral.

Et, enfin, en dehors des mesures législatives, l'élargissement de la compétence fédérale au détriment de la compétence des membres de l'Union

à été réalisé par la pratique admise dans les rapports réciproques des commissaires du peuple de l'Union et des commissaires du peuple des diverses républiques.

...« dans la répartition, [dans la pratique,] de la compétence entre l'Union et les Républiques qui en font partie, dit M. Diablo (op. cit.), on peut constater la tendance déterminée à l'élargissement de la compétence de l'Union; un semblable développement des rapports fédéraux correspond entièrement à la politique dont s'inspire l'Union soviétique, la politique du parti communiste, qui considère la fédération *comme une forme de transition vers l'unité complète* ».

On voit par les exemples qui ont été cités que la modification des limites de la compétence de l'Union se poursuit continuellement au détriment de la compétence de ses membres. On trouve encore un exemple de cet empiétement constant dans le fait qu'en 1924 et 1925 différentes lois fédérales ont été promulguées pour toute une série de questions non prévues par la constitution, notamment en ce qui concerne la coopération, les sociétés, les droits d'auteur, etc... Or, d'après l'art. 3 de la constitution de l'U. R. S. S., la souveraineté des républiques fédérées reste entière en ce qui concerne tous les objets non réservés expressément par la constitution à la compétence de l'Union. La constitution de l'U. R. S. S. devrait donc produire invariablement les mêmes résultats que la présomption qui existe aux Etats-Unis de l'Amérique du Nord, où tout ce qui n'est pas formellement établi comme

étant du ressort de l'Union est considéré comme étant de la compétence des Etats en faisant partie. Mais c'est souvent le contraire qui se produit, ainsi qu'on l'a vu, en U. R. S. S. Bien des questions, à propos de l'attribution desquelles la Constitution fédérale est muette, sont attribuées indûment, anticonstitutionnellement, à la compétence de l'Union.

Toutefois il faut ajouter que la Constitution de l'U. R. S. S. fait une concession, peu importante il est vrai, aux organes du pouvoir des Républiques fédérées en leur donnant sinon *le droit de décision*, tout au moins *un droit d'initiative* dans les questions réservées à la compétence des organes de l'Union.

En effet l'art. 16 de la Constitution de l'U. R. S. S. dit que le soviet de l'Union et le soviet des Nationalités examinent *toutes* les propositions de décrets, codes et dispositions... qui leur parviennent... *des comités exécutifs centraux des républiques fédérées*.

De même l'art. 33 dit que le Bureau du Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. examine et ratifie les projets de décrets et de décisions présentés par... *les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées, et leurs bureaux....*

Enfin l'art. 39 dit que le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. examine les décrets et les dispositions proposés aussi bien *par les Comités exécutifs centraux des républiques fédérées et leurs bureaux* que par les commissariats particuliers de l'Union des R. S. S.

CHAPITRE III

De l'exercice du Pouvoir constituant

Quelles indications trouvons-nous dans les Constitutions soviétiques sur l'exercice du pouvoir constituant ?

La Constitution de l'U. R. S. S. de 1924 dit dans son art. 2: « La ratification et la modification des *bases fondamentales* de la présente Constitution sont de la compétence exclusive du Congrès des Soviets de l'U. R. S. S. ». Ceci laisse présumer que d'autres organes que le Congrès des soviets de l'U. R. S. S. peuvent modifier dans la Constitution tout ce qui n'est pas « bases fondamentales ».

D'après l'art. 5 de la même Constitution, les républiques fédérées peuvent introduire des modifications dans leurs constitutions mais à condition que ces modifications soient conformes aux dispositions de la constitution de l'U. R. S. S.

La constitution de la R. S. F. S. R. de 1918 dit dans son art. 49: « Le Congrès national des soviets et, dans les intervalles de sessions du Congrès, le Comité national central exécutif, sont chargés... :

a) [de la] ratification, modification et extension de la constitution de la R. S. F. S. R.;

et dans son art. 51: « Les droits exclusifs du *Congrès national des soviets* sont:

a) Etablissement, extension et modification des *principes fondamentaux* de la constitution de la république.

La Constitution de la R. S. F. S. R. de 1925 dit expressément que le Comité national central exécutif ne peut apporter à la constitution que des modifications partielles, qu'il appartient au congrès des soviets de la R. S. F. S. R. de ratifier.

Le tout est de savoir ce qui doit être considéré comme « bases fondamentales » dans les constitutions de l'U. R. S. S. et de la R. S. F. S. R. Or, rien ne l'indique avec précision dans le texte de ces constitutions elles-mêmes, et il en résulte que la discrimination de ce qui est fondamental et de ce qui ne l'est pas est laissée aux organes du pouvoir.

Dans la pratique, que se passe-t-il ? M. B. Mirkine-Guetzévitch nous le dit dans son article sur « *le Pouvoir constituant dans le Droit Soviétique* », paru dans la Revue du Droit public et de la Science Politique en France et à l'étranger (tome 43, 1926). Il nous apprend que c'est le Présidium du comité central exécutif et le Conseil des Commissaires du peuple de l'U. R. S. S. qui usent le plus souvent du pouvoir constituant. Il est vrai que les modifications réalisées par le Présidium du comité central exécutif et par le Conseil des commissaires du peuple de l'U. R. S. S. ne sont pas reflétées dans le texte de la Constitution. Ce sont des modifications de fait.

Dans l'U. R. S. S., ouvrage paru en 1924, le juriste soviétique Kotliarevski déclare : « Derrière

le rideau verbal de la constitution officielle, qui se modifie lentement dans l'ordre formellement établi, il y a une autre constitution, qui évolue tous les jours, à toute heure, qui est basée sur les rapports réciproques des forces politiques et sociales; cela est particulièrement vrai pour les constitutions fédérales, cela a trait également à la constitution de notre Union ».

Il arrive, en effet, en général, que la pratique constitutionnelle se modifie dans un ordre différent de celui prévu par la constitution elle-même. Ce processus n'a pas lieu seulement en U. R. S. S. Les « faussements de la constitution » (Hauriou, *Précis de Droit constitutionnel*, 1923, p. 301) sont bien connus dans le droit public européen. Comme l'avait indiqué Jellinek, l'on assiste fréquemment à une véritable *transfiguration* de la constitution, bien que les textes ne changent point (Jellinek, *Déformations et transformations des constitutions*, B. 1906).

Nous connaissons toute une série de semblables « faussements » réalisés en l'absence de toute modification des textes constitutionnels; par exemple, les règlements intérieurs des Parlements qui sont fréquemment en désaccord avec les prescriptions constitutionnelles; la création de fonctions ou d'organes nouveaux, non prévus parfois par les constitutions (c'est le cas en France pour le rôle du Président du Conseil des ministres); le droit du Président de la République Française de dissoudre la Chambre, droit qui est conservé par les textes, mais qui est politiquement irréalisable; ou bien

encore le droit du Président de la R. F. de demander aux Chambres une nouvelle délibération, prérogative qui n'existe que sur le papier (art. 7 de la loi constitutionnelle du 16-7-75).

Cette évolution du droit constitutionnel en dehors de la modification des textes est propre aux constitutions rigides, (comme la constitution belge, par exemple) comme aux constitutions souples. En voici un exemple. Avant la guerre de 1914-1918, existait en Belgique, le vote plural, qui mécontentait bien des gens. Immédiatement après l'armistice, lors du retour du gouvernement national en Belgique, le vote plural fut supprimé et remplacé par le suffrage universel. Le Roi et les Chambres firent tomber le vote plural sans employer, comme ils l'auraient dû, la procédure de la révision constitutionnelle, laquelle est tellement compliquée en Belgique qu'elle rend la constitution pour ainsi dire immuable. On s'autorisa des circonstances pour passer par-dessus les formalités. La révision constitutionnelle régulière ne fut faite que longtemps après coup, en 1921.

En U. R. S. S., certaines modifications de la constitution ont été faites par le Congrès des soviets de l'U. R. S. S. (exemple: réception au sein de l'Union, le 20-5-25, de 2 nouveaux membres: les Républiques Turkmène et Usbek). Mais la plupart l'ont été par le comité central exécutif de l'U. R. S. S. ou par son bureau ou encore par le conseil des commissaires du peuple de l'U. R. S. S. C'est ainsi qu'une simple décision du conseil des commissaires du peuple de l'U. R. S. S. a créé un

nouvel organe du pouvoir, le *Conseil du Travail et de la Défense*. Cet organe joue un rôle extrêmement important dans la vie de l'Etat soviétique et ses attributions sont multiples et variées. Ce Conseil du Travail et de la Défense n'est pas seulement un organe administratif, mais est aussi un organe de législation fédérale.

La Constitution « écrite » de l'U.R.S.S. n'a pas beaucoup changé depuis 1924, mais la constitution « appliquée » a changé davantage, par suite de nombreuses modifications de fait qui y ont été apportées par la législation courante, sous l'influence des problèmes nouveaux qui se présentent dans la pratique. Ces modifications et additions n'ont d'ailleurs pas changé les bases fondamentales de la constitution de l'U.R.S.S.

Aucune procédure spéciale n'est prévue pour la révision des constitutions soviétiques, alors que sont indiqués les organes auxquels appartient le droit d'une semblable révision. Dans « *Le développement de la Constitution de l'U.R.S.S. dans l'évolution de la pratique constitutionnelle* » (Droit soviétique, 1926, Moscou), l'auteur soviétique Diablo dit « que les constitutions soviétiques sont extrêmement souples ». Il ajoute « qu'en créant sa constitution, le prolétariat voulait y avoir un plan ouvrier bon et pratique » et que c'est la raison pour laquelle dans ce plan « les portes sont largement ouvertes à toutes les modifications nécessaires ». Et comme la constitution soviétique opère à une époque de transition, il s'ensuit que cette constitution elle-même doit se modifier sans

cesse. Dans « *l'U.R.S.S.* », ouvrage que nous avons déjà cité, le juriste soviétique Kotliarevski déclare que « la constitution soviétique ne prétend nullement en général à une stabilité particulière, qui la puisse distinguer de la législation ordinaire ».

On peut d'ailleurs remarquer que les constitutions soviétiques ne sont pas les seules qui ne soient pas rigides. En Angleterre, par exemple, il n'est pas plus compliqué de modifier un texte constitutionnel que de faire une loi quelconque; aucune procédure particulière n'y est prévue pour les modifications constitutionnelles.

Il n'y a pas en U.R.S.S. de limite entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Les organes qui exercent le pouvoir constituant exercent aussi ou peuvent exercer le pouvoir législatif. En Angleterre également la limite entre le pouvoir législatif et le pouvoir constituant disparaît du fait que la constitution y est très souple.

C'est d'ailleurs sur la base des constitutions souples qu'ont pris naissance les théories aboutissant à la négation complète du pouvoir constituant en tant que pouvoir intrinsèque, séparé.

Il ne faut pas non plus perdre de vue qu'il n'y a pas de critérium matériel servant à distinguer ce qui doit être réglé par le pouvoir constituant et ce qui doit l'être par le pouvoir législatif. Il n'y a pas de type unique de constitution, de texte pouvant pour ainsi dire servir de modèle et on peut constater qu'il se trouve parfois dans les textes constitutionnels de certains pays des règlements qui, dans d'autres pays, feraient l'objet

de la législation courante. A ce propos il suffirait de citer la constitution suisse dont l'article 25 porte sur l'abattage des animaux ou les constitutions de différents Etats de l'Union Américaine où l'on trouve des dispositions d'un caractère purement administratif, qui font ressembler les constitutions de certains de ces Etats à des Codes volumineux.

CHAPITRE IV

De l'exercice des Pouvoirs législatif et exécutif.

Le Congrès des soviets de l'U.R.S.S. qui est « l'organe suprême du pouvoir » en U.R.S.S. n'exerce pas, d'ordinaire, semble-t-il, le pouvoir législatif, et encore moins le pouvoir exécutif. D'ailleurs, comment le pourrait-il ? C'est une assemblée qui, jusqu'à maintenant, ne s'est réunie qu'une seule fois par an pendant quelques semaines. Et le quatrième Congrès des soviets de l'U.R.S.S., qui s'est clos en avril 1927, a même décidé qu'il ne se réunirait dorénavant qu'une fois tous les 2 ans.

En réalité, il n'exerce que le pouvoir constituant (établissement de la Constitution et révision de ses bases fondamentales). Il a aussi des fonctions *d'information* (« il informe, selon l'expression du professeur Maguerowsky, les masses ouvrières de la situation internationale et politique de l'U.R.S.S. », op. cit.). En outre, il vote des *Déclarations*, mais ces Déclarations ne sont pas des lois, au sens exact du mot ; elles ne font qu'établir les principes fondamentaux de la politique à suivre, tout en ayant un caractère impératif pour les autres organes du pouvoir, qui doivent transformer ces principes en lois.

La Constitution de l'U.R.S.S. donne d'une façon expresse les pouvoirs législatif et exécutif au comité exécutif central de l'U.R.S.S.

L'art. 16 dit que le comité exécutif central examine tous les décrets, codes et dispositions qui lui parviennent de son Bureau, du Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S., des commissariats du Peuple de l'Union pris séparément, des comités exécutifs centraux des républiques fédérées, *ainsi que ceux qui surgissent sur l'initiative du soviet de l'Union et du soviet des Nationalités.*

L'art. 17 dit que le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. promulgue des codes, des décrets, des dispositions, des ordonnances, unifie le travail législatif et administratif de l'Union des R.S.S. et définit la sphère d'activité du Bureau du Comité Exécutif Central et du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R.S.S. (la distinction entre les attributions de ces 2 organes n'est en effet, à première vue, pas bien apparente).

L'art. 18 dit que : « Tous les décrets et dispositions qui fixent les règles générales de la vie politique et économique de l'Union des R.S.S., de même que ceux qui introduisent des modifications radicales dans le fonctionnement existant des organes gouvernementaux de l'Union des R.S.S. doivent être obligatoirement soumis à l'examen et à la ratification du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S. »

La Constitution de l'U.R.S.S. donne également à la fois les pouvoirs législatif et exécutif au Bu-

reau du Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S.

Art. 29. — « Dans l'intervalle de temps qui sépare les sessions du Comité Exécutif Central de l'Union, le Bureau du Comité Exécutif Central est l'organe suprême *législatif, exécutif et administratif* ».

Art. 33. — « Le Bureau du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S. promulgue des décrets, dispositions et ordonnances, examine et ratifie les projets de décrets et de décisions présentés par le Conseil des Commissaires du Peuple, par des départements [c'est-à-dire des Commissariats] particuliers de l'Union des R.S.S., par les Comités Exécutifs Centraux des républiques fédérées, par leurs bureaux et autres organes du pouvoir. »

M. B. Mirkine-Guetzevitch dit qu'en ce qui concerne le Présidium du Comité Central Exécutif, cet organe, d'après la Constitution, ne fonctionne que dans l'intervalle des sessions du Comité Central Exécutif mais que, comme les sessions du Comité Central Exécutif sont de très courte durée et que pour la doctrine soviétique cette brièveté des sessions constitue le principal avantage du Comité Central Exécutif sur les parlements européens, il en résulte qu'en fait le Présidium de cette institution a remplacé l'institution elle-même et que « pratiquement le centre du travail législatif est transféré au Présidium du Comité central exécutif quoique ce fait n'ait pas été reflété par le texte de la Constitution » (Diablo, op. cit.).

Art. 30. — Le Bureau du Comité Exécutif Cen-

tral de l'U. R. S. S. veille à l'application de la Constitution de l'Union des R. S. S. et à l'exécution de toutes les décisions du Congrès des soviets et du Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. par tous les organes du pouvoir.

Art. 35. — Le Bureau du Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. résout les questions de relations réciproques entre le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R. S. S. et les Commissariats du Peuple de l'Union des R. S. S. d'une part, et les Comités Exécutifs Centraux des Républiques fédérées et leurs bureaux, d'autre part.

Ces deux derniers articles nous montrent bien le Bureau du Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. sous son autre aspect d'organe exécutif et gouvernemental.

La Constitution de l'U. R. S. S. ne donne expressément au Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. que le pouvoir exécutif. Elle ne lui accorde pas le pouvoir législatif.

Art. 37. — « Le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. est l'organe exécutif et administratif du Comité Exécutif Central de l'U. R. S. S. » ...

Art. 38. — « Le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. ... promulgue des décrets et dispositions dont l'exécution est obligatoire sur tous les territoires de l'U. R. S. S. »

En réalité, le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U. R. S. S. n'exerce pas seulement le pouvoir exécutif. Il est en effet impossible en U. R. S. S. de distinguer une loi d'un décret ou d'une ordon-

nance. M. Mirkine Guetzevitch dit dans son article sur « *La loi soviétique* » (Revue du Dr. Publ. et de la Sc. polit. — tome 43, 1926): « La particularité la plus typique du droit soviétique, c'est l'absence totale dans ce droit de tout indice formel et matériel de « loi », et l'impossibilité où l'on est de tracer une limite précise entre une loi et un acte administratif ».

Dans « *La théorie de l'Etat prolétarien et paysan et ses constitutions* » (Moscou, 1926), — le juriste soviétique Stoutchka déclare qu'il est impossible « de distinguer où finit la loi et où commence l'ordonnance administrative » et il conclut que « cette opposition [entre la loi et l'ordonnance administrative] n'est qu'une pure fiction de la science et de la pratique bourgeoises ».

En pratique, le Conseil des Commissaires du Peuple de l'U.R.S.S., tout comme le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. et son Bureau, exerce à la fois les pouvoirs législatif et exécutif. Il est l'organe qui fonctionne continuellement, légiférant et gouvernant à la fois. D'après M. B. Mirkine Guétzevitch, la compétence du Conseil des Commissaires du peuple de l'U.R.S.S. tend à augmenter continuellement. Cet organe, semblerait-il, est celui qui possède le plus le caractère d'un pouvoir exécutif et nullement celui d'un pouvoir législatif. Or, la pratique a transformé ce semblant de Cabinet en un « organe législatif normal ». Le jurisconsulte soviétique Diablo donne, dans son ouvrage précité, une statistique des actes législatifs promulgués dans l'U.R.S.S. du premier janvier au 4

mars 1926, d'où il appert, que pendant ce laps de temps, le Conseil des Commissaires du Peuple a promulgué à lui seul 34 % du nombre total des lois de l'U.R.S.S., plus 52 % en collaboration avec le Présidium du Comité Central Exécutif.

Il convient toutefois de noter que toutes les dispositions, ordonnances ou décisions du Conseil des Commissaires du Peuple ou des commissariats du Peuple particuliers de l'Union des R.S.S. peuvent être suspendues ou annulées par le Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S. ou par son Bureau (art. 41 et 58 de la Constitution de l'U.R.S.S.).

La non-séparation des pouvoirs législatif et exécutif qu'on remarque dans l'organisation et le fonctionnement des organes du pouvoir de l'Union des R.S.S. se retrouve également dans l'organisation et le fonctionnement des organes du pouvoir de chacune des républiques fédérées.

Si nous prenons la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1918, nous lisons à l'art. 49 que le Congrès National des soviets, qui est le pouvoir suprême de la R.S.F.S.R., et, dans les intervalles des sessions du Congrès, le Comité national central exécutif sont chargés d'administrer *toutes les questions d'importance gouvernementale générale*.

Suit une longue énumération des matières dans lesquelles peut s'exercer le pouvoir du Congrès National des soviets et de son Comité National Central Exécutif, à savoir notamment: direction générale de la politique intérieure, ratification des codes de lois de la R.S.F.S.R., formation du gou-

vernement c'est-à-dire nomination et destitution de tout ou partie des membres du Conseil des commissaires du peuple et confirmation de l'élection du président du Conseil des Commissaires du peuple, droits d'amnistie générale et particulière, etc... La Constitution de 1925 a laissé tous ces pouvoirs au Congrès national des soviets et à son Comité Central Exécutif.

Le Congrès des soviets et le Comité Central Exécutif de la R.S.F.S.R. peuvent donc bien, chacun à leur tour, exercer à la fois les pouvoirs législatif et exécutif.

La Constitution de 1918 nous dit en outre que le « Comité national central exécutif est l'organe supérieur législatif, administratif et de contrôle de la R.S.F.S.R. » (art. 31), « qu'il dirige le fonctionnement général du gouvernement ouvrier et paysan, et celui de tous les organes du pouvoir des soviets dans le pays... ; coordonne et unifie les travaux de législation et administration... (art. 32), « qu'il examine et ratifie les projets de décrets et autres propositions qui lui sont soumis par le Conseil des Commissaires du Peuple et par les diverses administrations ; que de même il promulgue ses propres décrets et ordonnances... » (art. 33), et enfin qu'il « nomme le Conseil des Commissaires du peuple chargé de la direction générale des affaires de la R.S.F.S.R.... » (art. 35).

Dans la Constitution de 1925, on a pris soin d'ajouter que, dans l'intervalle des sessions du Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R., le Bureau de ce comité est l'organe suprême de légis-

lation, d'administration et de contrôle; par ce texte additif, on n'a d'ailleurs fait qu'enregistrer ce qui se passait déjà dans la pratique.

Que dit la Constitution de la R.S.F.S.R. sur le Conseil des Commissaires du Peuple? Elle dit qu'il « est chargé de l'administration générale de la R.S.F.S.R. », que « dans ce but, il publie des décrets, des ordonnances, des instructions obligatoires et exécutoires sur tout le territoire de la R.S.F.S.R. », mais que « le Comité national central exécutif ou son Bureau a le droit d'abroger ou d'arrêter toute ordonnance ou décision du Conseil des commissaires du peuple ».

Le Conseil des Commissaires du Peuple, organe qui est surtout exécutif, est donc dans l'entière dépendance du Comité National Central exécutif, organe qui est surtout législatif.

On voit par ce qui précède qu'il n'y a, pour la R.S.F.S.R., comme pour toute l'U.R.S.S., aucune indépendance du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif. Même si d'une part le Comité Exécutif Central et son Bureau cessaient de gouverner ou d'administrer et se bornaient à exercer le pouvoir législatif et si d'autre part le Conseil des Commissaires du Peuple cessait de légiférer et se bornait à exercer le pouvoir exécutif, il n'y aurait pas séparation des pouvoirs législatif et exécutif. En effet, le Conseil des Commissaires du Peuple est trop complètement dépendant du Comité Central Exécutif pour qu'une simple séparation des fonctions puisse assurer la séparation réelle des

pouvoirs. Mais cette séparation des fonctions n'existe même pas.

Le Conseil des Commissaires du peuple est nommé et peut être à tout instant destitué par le Comité Central Exécutif. C'est bien là le *gouvernement d'assemblée*, qui exclut toute séparation des pouvoirs législatif et exécutif.

La France a connu à plusieurs reprises un gouvernement d'assemblée. La Convention, par exemple, assemblée souveraine, exerça pendant toute sa durée, non seulement le pouvoir législatif, mais aussi le pouvoir exécutif suprême. C'est ainsi qu'elle nomma ses ministres qui formaient le Conseil Exécutif provisoire, puis ses grandes Commissions et principalement le Comité de Salut public et le Comité de Sûreté générale, et enfin les 12 commissions créées, pour remplacer les ministres, par la loi du 12 germinal an II. En dernier lieu, de 1871 à 1875, la France a encore connu un gouvernement d'assemblée, avec l'Assemblée nationale élue en février 1871.

Un exemple de séparation des pouvoirs législatif et exécutif, qui est en somme l'antithèse de la confusion de ces pouvoirs qu'on trouve en U.R.S.S., est celui qu'offrent les Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Aux Etats-Unis, le personnel du Gouvernement se forme et subsiste en dehors de l'intervention des assemblées. Il importe peu aux ministres qu'ils aient ou non la confiance des assemblées. Le président, élu du peuple et non des chambres, a ses ministres qu'il nomme et choisit librement. Il doit bien faire approuver leur

nomination par le Sénat, mais ceci est une pure formalité. Il n'appartient pas aux assemblées d'exiger la retraite et le remplacement d'un ministre quelconque. De même, en Allemagne avant 1918, le monarque, qui n'était pas l'élu des chambres ni du peuple, mais le successeur du monarque précédent, choisissait les ministres à sa convenance et les maintenait en fonctions tant qu'il le jugeait utile. Et son choix n'avait besoin d'être approuvé par personne. Ainsi, en Allemagne comme aux Etats-Unis, les combinaisons ministérielles étaient soustraites à l'action des assemblées, dont le seul rôle était de faire des lois.

Dernière remarque: l'individualité du pouvoir exécutif n'existe pas en U.R.S.S. Il n'y a pas de chef unique du pouvoir exécutif. De même en France, sous la Convention, c'est cette assemblée elle-même qui était le chef du pouvoir exécutif.

D'après la Constitution du 24 juin 1793, le pouvoir exécutif devait être confié à un corps et non à un individu, qui, même élu, eut trop ressemblé à un monarque. Ce corps c'était un Conseil exécutif de 24 membres. Il devait être élu pour 2 ans, et renouvelable par moitié tous les ans, par le Conseil législatif, qui choisirait ses membres, sur une liste de candidats présentés par les assemblées électorales des départements. Ce Conseil exécutif devait avoir sous lui des ministres, qu'il choisirait hors de son sein.

Sous le Directoire, puis sous le Consulat, le pouvoir exécutif fut confié à 5 Directeurs, puis à

3 Consuls (les Directeurs, puis les Consuls, avaient sous eux des ministres).

L'Assemblée Nationale Constituante de 1848 avait nommé de même, pour exercer le pouvoir exécutif jusqu'à l'achèvement et la mise en action de la Constitution, une Commission exécutive de 5 membres, investie à peu près des anciens pouvoirs du Directoire et les exerçant par l'intermédiaire de ministres.

Nous ne parlons pas de l'expérience fournie par le gouvernement de la Commune de Paris en 1871, car cette expérience ne dura pas 3 mois et ne s'appliqua qu'à la capitale du pays.

CHAPITRE V

De l'administration régionale et locale.

Voici ce que la Constitution de la R.S.F.S.R. de 1925 nous apprend sur les pouvoirs administratifs des organes soviétiques locaux :

« Art. 64. Les organes [congrès]... de gouvernement, ... de district... et de canton., les comités exécutifs et leurs présidiums, ainsi que les soviets [urbains et ruraux]... ont les attributions suivantes :

a) Adoption des mesures propres à développer la vie culturelle et économique du territoire considéré ;

b) Etablissement et ratification des budgets locaux ;

c) Application des arrêtés des organes supérieurs correspondants du pouvoir soviétique ;

d) Solution des questions ayant un intérêt local pour le territoire donné ;

e) Unification de l'activité des soviets dans les limites du territoire donné ;

f) Garantie dans les limites du territoire donné de la légalité révolutionnaire et maintien de l'ordre public et de la sécurité générale ;

g) Examen des questions d'intérêt général pour l'Etat tant sur leur initiative propre que sur la proposition des comités exécutifs supérieurs.

— 65. Les congrès des soviets et leurs comités exécutifs contrôlent l'activité des soviets locaux inférieurs et de leurs organes exécutifs.

Les décisions des congrès locaux ne peuvent être annulées que par les congrès supérieurs et leurs comités exécutifs, par le Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R. ou par son Présidium.

Les décisions des comités exécutifs et de leurs présidiums peuvent être annulées par les congrès qui ont élu ces comités ainsi que par les congrès supérieurs, les comités exécutifs, leurs présidiums, le Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R., son Présidium et le Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R.

— 66... les comités exécutifs de gouvernement n'ont le droit de suspendre... l'application des décisions des commissariats du peuple de la R.S.F.S.R. que dans les cas exceptionnels...

— 67. Les comités exécutifs... de district ne peuvent suspendre l'application des décisions des sections... des comités exécutifs de... gouvernement que dans les cas exceptionnels où il est évident que lesdites décisions ne sont pas conformes aux arrêtés du Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R., de son Présidium, du Conseil des Commissaires du Peuple de la R.S.F.S.R. ou du Comité exécutif... de gouvernement, et à condition qu'il en soit fait part au plus tôt au comité exécutif de ...gouvernement et au directeur de la section correspondante.

— 58. Les sections des comités exécutifs... sont tenues de se conformer à toutes les instructions et

de remplir les missions que leur donnent les comités exécutifs et leur présidium, ainsi que la section correspondante du comité exécutif supérieur; les sections des comités exécutifs de ...gouvernements sont aussi tenues de se conformer aux instructions et de remplir les missions que leur donnent les Commissariats du Peuple correspondants de la R.S.F.S.R. »

Les congrès de gouvernement, de district et de canton sont convoqués en sessions ordinaires, une fois par an, les soviets urbains, une fois par mois, les soviets ruraux, une fois par quinzaine; les uns et les autres peuvent être convoqués en sessions extraordinaires .

Les bolcheviks n'admettent en principe que les administrations collectives (toutefois, par exception, dans les petits villages, le président du soviet joue souvent le rôle d'organe exécutif qui est ordinairement attribué au comité exécutif du soviet). Ils nient l'axiome: « Agir est le fait d'un seul ; délibérer est le fait de plusieurs ». Ils ne veulent pas, en principe, d'administrateurs individuels, tels que les intendants en France, dans les pays « d'élections » et surtout dans les pays « d'imposition », avant 1789, ou les préfets, sous-préfets et maires que Napoléon Bonaparte, premier Consul, créa par la loi du 28 pluviôse an VIII.

En créant les préfets, Napoléon Bonaparte n'avait d'ailleurs fait que reprendre la tradition qui avait été interrompue par la Révolution; les préfets, comme les intendants, étaient nommés par le pouvoir central, et destinés à jouer, comme eux, un

rôle centralisateur. Nos préfets et sous-préfets actuels sont encore nommés par l'organe du pouvoir exécutif et leur rôle est toujours d'assurer la centralisation; mais leurs pouvoirs ont été diminués dans la mesure, assez large d'ailleurs, où ont été augmentés les pouvoirs des assemblées délibérantes élues par le peuple (conseils généraux et conseils d'arrondissement) qu'on a placées à côté d'eux. Il est possible de comparer les soviets ruraux et municipaux, ou plutôt les comités exécutifs de ces soviets, à nos conseils municipaux et les comités exécutifs des congrès des soviets de canton, de district, de gouvernement, à nos conseils d'arrondissement et à nos conseils généraux, puisque les uns comme les autres sont des assemblées élues. On peut aussi comparer nos maires aux présidents des soviets des petits villages, puisque ces présidents de soviets jouent le même rôle d'exécution que nos maires et procèdent comme eux de l'élection. Mais on ne trouve pas en U.R.S.S. de personnages correspondant à nos préfets et sous-préfets.

Ce n'est que pendant la période révolutionnaire qui débuta en 1789 que l'on a eu en France un système administratif semblable au système soviétique. L'Assemblée constituante avait donné à la France des administrations collectives qui ressemblaient singulièrement aux administrations collectives soviétiques. Par le décret du 14 décembre 1789, elle décida que chaque commune aurait un corps municipal, composé, selon l'importance de la population, de 3 membres au moins et 21 au

plus, le maire compris. Ce corps municipal était élu pour 2 ans par les citoyens actifs de la commune et renouvelé tous les ans par moitié. Sauf dans les corps municipaux qui ne comptaient que 3 membres, le maire n'était pas seul chargé de l'exécution. Les corps municipaux, comptant plus de 3 membres étaient en effet divisés en *conseil* et en *bureau* (on dirait aujourd'hui: en *plenum* et en *présidium*, selon la terminologie bolcheviste). Le *bureau*, dont le maire faisait toujours partie, était chargé de l'exécution; il comprenait le tiers des officiers municipaux, nommés à cet effet pour un an par le corps municipal. Le *conseil* comprenait en principe tout le corps municipal.

Par le décret du 22 décembre 1789, la Constituante régla de façon analogue l'organisation administrative des districts et des départements. Les autorités chargées de l'administration dans le district et dans le département étaient en principe, non pas des fonctionnaires individuels, mais des corps, ou collèges, composés de plusieurs membres. Ces corps étaient élus, à court terme (pour 4 ans et renouvelés par moitié tous les 2 ans), par les assemblées électorales de district et de département, c'est-à-dire par le suffrage à 2 degrés. Ils fournissaient à la fois une assemblée délibérante et un comité d'exécution, un *Conseil* et un *Directoire*. Le Conseil était l'assemblée élue par les électeurs; il choisissait lui-même un certain nombre de ses membres, qui composaient le Directoire. C'est ainsi que le district avait un conseil de 12 membres qui ne tenait qu'une session par an, la-

quelle ne pouvait excéder 15 jours, et un directoire, comité permanent de 4 membres; et que le département avait un conseil de 36 membres, qui ne tenait également qu'une session par an, laquelle ne pouvait excéder 1 mois, et un directoire, permanent, de 8 membres.

Par ailleurs, les assemblées primaires, c'est-à-dire, dans chaque commune, l'ensemble des citoyens actifs, et les assemblées électorales de district et de département élisaient respectivement, également à court terme, un procureur dans chaque commune, un procureur syndic dans chaque district et un procureur général syndic dans chaque département; mais ces personnages n'avaient aucun pouvoir de décision. Ils avaient seulement voix consultative dans les corps administratifs des communes, des districts et des départements, dont ils étaient les agents d'exécution.

Les corps administratifs élus (conseils de département et de district, et leurs directoires, et, sous eux, les corps municipaux, et leurs bureaux) étaient chargés à la fois de l'administration locale et de l'administration générale.

Le roi était le chef du pouvoir exécutif et de l'administration du royaume, mais, en fait, n'avait aucun pouvoir sur ces corps électifs. Sans doute, ces corps formaient une hiérarchie; les municipalités étaient subordonnées aux administrations de département, les administrations de district servant d'intermédiaire entre elles. Sans doute, le corps supérieur pouvait annuler l'acte illégal accompli par le corps immédiatement inférieur,

et le roi pouvait annuler tous les actes illégaux émanant des corps administratifs de département, de district et municipaux. Mais il ne pouvait révoquer leurs membres, pas plus qu'il ne les nommait.

Des municipalités, qui étaient en contact immédiat avec les populations, dépendait en réalité l'exécution des lois et le maintien de l'ordre public. Elles avaient le droit de requérir la force armée et en principe ce droit n'appartenait qu'à elles (décret du 14-12-1789, art. 52).

Cette décentralisation politique extrême était tout le contraire de la centralisation extrême qui avait été réalisée sous l'Ancien régime, dans les pays d'imposition et d'élections, et que Napoléon Bonaparte, Premier Consul, réalisa à nouveau, cette fois dans toute la France .

La décentralisation politique excessive fut une des causes principales qui maintinrent l'anarchie administrative en France de 1790 à 1793 (par la loi du 14 frimaire an II, la Convention modifia profondément cette organisation, dans le sens de la centralisation). Les mêmes causes produiraient les mêmes effets en Russie soviétique, si le pouvoir exécutif y était aussi aux mains d'un monarque impuissant. Or, il n'en est nullement ainsi, puisque le pouvoir exécutif est en principe aux mains du Conseil des Commissaires du Peuple, qui a toute l'autorité et les moyens nécessaires pour faire exécuter ses volontés dans toute l'U.R.S.S.

CHAPITRE VI

Le Pouvoir Judiciaire

Comme nous l'avons vu, rentrent dans la compétence des organes supérieurs de l'Union des R.S.S. :

...« l'établissement des principes de l'organisation judiciaire et de la procédure... »

En conséquence, les républiques constitutives de l'Union, ainsi que les républiques autonomes ont le droit de modifier et de compléter les lois locales sur l'organisation judiciaire et la procédure, conformément aux mœurs et aux coutumes locales. La direction des tribunaux relève des Commissariats du Peuple à la Justice des différentes républiques, puisqu'il n'existe pas un Commissariat de la Justice pour toute l'Union. Il n'y a qu'un organe judiciaire commun pour toute l'U.R.S.S., c'est le Tribunal suprême institué par les art. 43 à 48 de la Constitution de l'U.R.S.S. Chacune des Républiques constitutives de l'Union a sa propre organisation judiciaire d'ailleurs presque identique à celle de la R.S.F.S.R. Voyons donc quelle est cette dernière.

On peut diviser les Tribunaux de la R.S.F.S.R. en tribunaux ordinaires et en tribunaux spéciaux.

Les tribunaux ordinaires constituent un système complet, dont le degré inférieur est le *Juge*

populaire, c'est-à-dire un tribunal permanent constitué par un seul juge (qui correspond sans doute à notre juge de paix); le degré suivant est le *Tribunal populaire*, constitué par ce même juge, auquel sont adjoints deux assesseurs (cela équivalant à notre Tribunal de Première instance, où nous avons également 3 juges); puis vient le *Tribunal de « gouvernement »* (qui correspond à notre Cour d'Appel); enfin le *Tribunal Suprême* de la R.S.F.S.R. (qu'on peut, à la rigueur, comparer à notre Cour de Cassation).

A côté des tribunaux ordinaires, il existe des tribunaux spéciaux : 1° *les sessions spéciales des tribunaux populaires*, dites aussi : *sections ouvrières des tribunaux populaires*, *les commissions des conflits et d'évaluation*, *les chambres de conciliation et les tribunaux d'arbitrage*; 2° *les commissions d'arbitrage*; 3° *les commissions agraires*; 4° *les tribunaux militaires*; 5° *les tribunaux disciplinaires*.

A. — TRIBUNAUX ORDINAIRES

I. — *LE JUGE POPULAIRE*. — Le juge populaire est compétent pour certaines catégories de causes pénales et civiles peu importantes, catégories qui sont déterminées par la loi. D'après le « *Statut de l'organisation des tribunaux* » (Collection des lois, 1922, n° 69, art. 602), le juge populaire fonctionne comme juge unique (art. 1, § 1). Pour pouvoir être juge populaire, il est nécessaire

de remplir 2 conditions: a) être électeur et éligible, b) avoir au moins 2 ans de stage de « travail politique responsable dans les organisations ouvrières et paysannes, professionnelles, sociales ou communistes » (art. 2), c) avoir fait un stage de 3 ans comme juge d'instruction. Les juges d'instruction sont eux-mêmes nommés par le Commissaire du Peuple à la Justice parmi les candidats ayant fait un stage de 2 ans dans la justice soviétique, notamment comme secrétaires d'un Tribunal du peuple.

D'après l'art. 12 du statut, les juges populaires sont élus par le Comité Exécutif de chaque « gouvernement », sur la présentation du tribunal de ce « gouvernement » et du Commissariat de la Justice.

D'après l'art. 13, ils ne sont élus que pour 12 mois. Ils peuvent être réélus pour une autre période de 12 mois.

Le juge populaire n'est pas sûr de conserver son poste même pendant les 12 mois pour lesquels il est élu. L'art. 13 du statut dit: « La révocation d'un juge populaire et son déplacement dans les limites d'un « gouvernement »... peuvent avoir lieu sur décision conforme du Comité exécutif de ce « gouvernement », décision prise soit sur l'initiative dudit Comité, soit sur une proposition du Commissariat de la Justice; dans le premier cas, le Comité exécutif [en question] porte à la connaissance du Commissariat de la Justice les motifs de sa décision ».

II. — *LE TRIBUNAL DU PEUPLE* (ou *TRIBUNAL POPULAIRE*). — Le *Tribunal populaire* juge en première instance la plupart des causes civiles et pénales, à l'exception des causes les plus importantes, qui sont jugées, même en première instance, soit par les tribunaux de « gouvernements », soit par le tribunal suprême de la R.S.F. S.R. Son ressort est le canton.

Un Tribunal du peuple (Statut, art. premier, § 2) est formé d'un juge populaire et de deux assesseurs.

Les assesseurs sont nommés d'après une liste spéciale, dite liste des assesseurs du peuple. Cette liste doit être formée de telle façon qu'elle contienne (art. 20) au moins 50% d'ouvriers, le reste des places étant dévolu aux paysans (35%) et aux soldats (15%). La plupart des soldats de l'armée rouge étant, paraît-il, des ruraux, il y a peut-être parmi ces assesseurs à peu près autant de campagnards que de citadins. Mais, si l'on se rappelle que les paysans représentent les 83 % de la population russe, on s'aperçoit facilement que le principe de la dictature du prolétariat n'a pas été entièrement méconnu quand il s'est agi de fixer la participation respective des ouvriers des villes et des paysans, en tant qu'assesseurs du peuple, au pouvoir judiciaire.

Les candidats aux fonctions d'assesseurs du peuple, fonctions d'ailleurs non rétribuées, sont directement élus chaque année par ceux des habitants qui sont chargés d'élire les membres des soviets municipaux et ruraux. En 1926, par exemple,

543.694 jurés populaires furent élus en R.S.F.S.R.

Une fois les listes d'assesseurs formées (et il va sans dire que sur ces listes ne peuvent figurer que ceux qui possèdent l'électorat et l'éligibilité), elles sont soumises à l'examen d'une commission administrative spéciale. Cette commission a le droit d'exclure de la liste les candidats qui ne lui conviennent pas. Le candidat exclu peut en appeler au Comité exécutif du « gouvernement » ; la décision de ce Comité n'est pas susceptible de recours.

Les assesseurs ou jurés populaires participent aussi bien au jugement des procès civils qu'à celui des procès correctionnels et criminels. Ils ne sont pas seulement chargés de proclamer la culpabilité ou l'innocence de l'accusé, mais collaborent aussi à l'émission et à la rédaction du jugement. Ils participent à l'application de la peine (s'il s'agit, bien entendu, d'une cause pénale). Bref, ils ont exactement les mêmes pouvoirs que les juges professionnels. Toutefois, leurs fonctions sont de plus courte durée.

Les jurés ou assesseurs populaires prennent part, à tour de rôle, aux travaux du tribunal populaire, chacun une fois par an, et pour six jours au plus.

Le jury populaire est constamment renouvelé et c'est ainsi qu'en 1926, par exemple, rien que dans la R.S.F.S.R., plus de 500.000 personnes ont été tour à tour assesseurs dans les tribunaux.

Le but poursuivi par les bolchéviks est de faire participer à l'administration de la justice le plus grand nombre de personnes possible (il ne s'agit naturellement que des travailleurs pauvres, et non

des gens classés parmi la « bourgeoisie » ou les « alliés de la bourgeoisie »).

III. — LE TRIBUNAL DE « GOUVERNEMENT »

— *Le Tribunal de Gouvernement* a pour tâche :

a) la surveillance des tribunaux populaires de son ressort ; b) le jugement *en cassation* des protestations contre les décisions des tribunaux populaires qui lui sont subordonnés.

La compétence d'un tribunal de gouvernement s'étend en outre en premier ressort aux causes civiles suivantes : 1) prétentions dépassant la somme de 500 roubles-or ; 2) réparation des dommages causés par des organes d'Etat ou des officiers publics, par les actes illégaux ou injustes des pouvoirs administratifs ; restitution des biens illégalement aliénés ou réquisitionnés ; 3) plaintes contre les comités exécutifs cantonaux ou contre le soviet d'une ville cantonale ; 4) litiges résultant d'un contrat de société, de droits d'auteur (propriété littéraire ou artistique), de la protection des inventions, marques de fabrique, raisons sociales et modèles.

On voit déjà que ces tribunaux de « gouvernement » diffèrent de nos Cours d'appel, notamment en ceci qu'en principe celles-ci ne jugent pas en première instance. D'autre part, on s'aperçoit qu'il n'existe pas dans la R.S.F.S.R. de juridiction administrative spéciale semblable à notre Conseil d'Etat et à nos Conseils de préfecture. Les litiges entre l'administration et les administrés y sont tranchés non par des tribunaux administratifs mais

par les tribunaux qui jugent les procès entre les simples citoyens. La R.S.F.S.R. a ainsi adopté une pratique semblable à celle qui est en usage en Amérique et en Angleterre. Il n'y a pas non plus dans la R.S.F.S.R. de tribunaux de commerce semblables à ceux qui existent en France, par exemple. En R.S.F.S.R., les litiges commerciaux sont tranchés par les tribunaux ordinaires. On connaît la défaveur dans laquelle le commerce privé est tenu en Russie soviétique par les pouvoirs publics; ils le considèrent comme destiné à disparaître et font tout le possible pour hâter cette disparition. C'est sans doute pourquoi ils n'ont pas cru nécessaire de créer une juridiction spéciale à son usage.

Un tribunal de gouvernement est composé d'un président, de deux suppléants ou vice-présidents, — l'un pour les causes civiles, l'autre pour les causes pénales, — de 12 membres permanents et d'assesseurs populaires élus, au nombre de 200 au moins. Il comprend deux sections qui se divisent en sous-sections: une section de première instance composée d'un juge de gouvernement et de deux assesseurs populaires; une section de cassation, composée de 3 juges professionnels, sans adjonction d'assesseurs populaires.

En vertu de l'art. 61 du Statut, tout juge de gouvernement doit remplir les conditions exigées pour être juge populaire; de plus, il doit avoir fait un stage de 3 ans comme juge populaire ou membre d'un Tribunal révolutionnaire (les Tribunaux révolutionnaires, créés à la fin de 1917 et au début de 1918, ont été, par la suite, supprimés).

Conformément à l'art. 62 du Statut, le Président, ses suppléants et les membres permanents du tribunal de gouvernement sont élus par le comité exécutif du gouvernement, pour un an, et sont confirmés dans leurs fonctions par le Commissaire du Peuple à la Justice (qui peut, naturellement, refuser de donner cette confirmation).

L'art. 63 du Statut ajoute : « Si le Commissaire de la Justice ne confirme pas l'élection du Président du Tribunal de gouvernement, et si le Comité exécutif n'a pas d'autres candidats capables de remplir cette fonction, le Président est nommé directement par le Commissariat de la Justice ». C'est sans doute au Commissaire de la Justice qu'il appartient d'apprécier si les candidats présentés par le Comité exécutif du gouvernement pour occuper le poste de Président du tribunal de gouvernement sont capables de remplir cette fonction.

Les juges du Tribunal de gouvernement, bien qu'élus pour une période de 12 mois seulement, peuvent, au cours de cette période, être révoqués par le Commissaire de la Justice (art. 62 du Statut).

Les assesseurs des tribunaux de gouvernement sont choisis parmi les assesseurs populaires par une Commission composée de la façon suivante : un président (nommé par le Comité exécutif du gouvernement, et qui doit être pris parmi les membres de ce Comité), 2 membres du tribunal de gouvernement nommés par le Président de ce tribunal, le Procureur du « gouvernement », et 3 membres du syndicat professionnel nommés par ce dernier. La liste des assesseurs, établie par cette commis-

sion, est soumise à l'approbation du Comité exécutif de gouvernement, qui peut rayer tous les noms qui lui déplaisent. La décision du Comité exécutif est sans appel.

Des avocats en R.S.F.S.R.

Il existe auprès des Tribunaux du Peuple et des Tribunaux de gouvernement des Commissions ou Conseils de défenseurs judiciaires en causes civiles et pénales (avocats). L'art. 04 du Statut s'exprime ainsi au sujet de ces défenseurs judiciaires: « Les membres de la Commission des défenseurs sont nommés, lors de la constitution de cette commission, par le Bureau du Comité exécutif de gouvernement sur la proposition du Tribunal de gouvernement; les nominations ultérieures sont faites par le Bureau de la Commission des défenseurs, qui en avise le Bureau du Comité exécutif de gouvernement. Ce dernier peut casser les nominations faites par le Bureau de la Commission; il peut aussi révoquer les défenseurs déjà en fonctions. »

On voit que la dictature s'exerce en R.S.F.S.R. jusqu'en cette matière. Dans d'autre pays, en France par exemple, l'accès à la profession d'avocat est à peu près libre, pourvu qu'on soit muni du diplôme de licencié en droit, prouvant qu'on possède les connaissances juridiques nécessaires pour bien exercer cette profession. Et le gouvernement ne peut dans un but politique opposer son veto à

l'admission des candidats à la profession. Le recrutement des avocats se fait pour ainsi dire par cooptation. De plus, en France la radiation d'un avocat ne peut être prononcée que par le conseil de l'ordre ou conseil de discipline, élu par tous les avocats inscrits. Et un recours contre la décision de radiation est encore possible pour l'intéressé devant la Cour d'Appel.

Il faut reconnaître toutefois que les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation (qui ne sont d'ailleurs qu'une petite minorité) doivent acheter leur charge, être agréés après examen par le Conseil de l'ordre (Conseil élu par tous les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation déjà inscrits) et, finalement, être nommés par décret.

IV. LE TRIBUNAL SUPREME DE LA R.S.F.S.R.

Le *Tribunal suprême* de la R.S.F.S.R. a pour fonctions: a) la surveillance de tous les tribunaux et institutions judiciaires de la R.S.F.S.R.; b) le jugement *en cassation* des verdicts des tribunaux; le contrôle des verdicts des tribunaux des républiques constitutives de la R.S.F.S.R.; c) le jugement en première instance des causes civiles et pénales particulièrement importantes au point de vue social (ceci ressemble assez au droit d'évocation du Conseil du Roi, qui était en France, avant la Révolution de 1789, le Tribunal suprême. On sait que par contre notre Cour de Cassation actuelle ne juge jamais en première instance).

D'après l'art. 95 du Statut, le Président et les

membres du Tribunal suprême de la R.S.F.S.R. sont nommés par le Comité exécutif central de la R.S.F.S.R., avec cette différence que les membres sont proposés par le Commissaire de la Justice et le Président par le Bureau du Comité. D'après l'art. 96, le Président et les membres du Tribunal suprême peuvent, à tout moment, être révoqués et déplacés par le Bureau du Comité exécutif.

Les assesseurs du Tribunal suprême sont élus par le Bureau du Comité national central exécutif.

Le Tribunal suprême de la R.S.F.S.R. a en outre quelques sections détachées: il a une section à Tchita (pour l'Extrême-Orient), une section à Orenbourg, et une section à Tachkent.

Dans les républiques autonomes (comprises dans la R.S.F.S.R.), où il n'existe pas de sections du Tribunal suprême, il fonctionne, à la place des tribunaux de « gouvernement », des tribunaux supérieurs ayant la même compétence que les sections du Tribunal suprême, toutefois avec certaines restrictions.

Les membres des tribunaux supérieurs de ces républiques sont élus par les Comités Exécutifs Centraux des républiques en question; leur élection doit être confirmée par le Bureau du Comité Exécutif central de la R.S.F.S.R. D'après l'art. 63 du Statut, le Comité exécutif d'une république autonome a le droit de présenter une nouvelle liste de candidats si la première liste n'a pas été confirmée par le Bureau du Comité exécutif central de la R.S.F.S.R. Si cette deuxième liste déplait également au Bureau du Comité exécutif central de

la R.S.F.S.R., ce Bureau élit alors lui-même des juges (Collection des Lois 1924, n° 78).

B. — TRIBUNAUX SPECIAUX

I. — *Sessions spéciales des tribunaux populaires; Commissions des conflits et d'évaluation; Chambres de conciliation; Tribunaux d'arbitrage.*

D'après le Code du Travail de la R.S.F.S.R., (art. 168 à 174), les affaires d'infractions aux lois du travail ainsi que tous litiges surgissant en matière d'emploi du travail salarié sont tranchés soit par voie coercitive, dans des sessions spéciales des tribunaux populaires, soit par voie de conciliation, dans les commissions des conflits et d'évaluation, les chambres de conciliation, et les tribunaux d'arbitrage organisés sur la base de la représentation paritaire.

Toutes les infractions au Code du Travail et à tous autres actes législatifs sur le travail, ainsi qu'aux contrats collectifs, pour autant qu'elles font l'objet de poursuites criminelles [peuvent faire l'objet de telles poursuites: la désertion du service, les violations des lois sur la protection du travail et sur les salaires, la violation des contrats de travail, les entraves au fonctionnement des conseils d'entreprises (organes de contrôle ouvrier) et des syndicats ouvriers, les conditions de travail pouvant occasionner à l'ouvrier la perte de sa capacité de travail, etc...], sont examinées dans des sessions spéciales des Tribunaux populaires. Ces

sessions sont constituées comme suit: *un juge populaire - président, et deux membres - un représentant du Commissariat du Peuple pour le Travail, un représentant des organisations professionnelles* (de salariés, sans doute).

Tous les litiges *individuels et collectifs* entre l'employeur et les ouvriers ou employés peuvent également être jugés dans les sessions susdites des Tribunaux populaires, s'ils ne sont pas portés devant les commissions des conflits et d'évaluation, les chambres de conciliation, ou les tribunaux d'arbitrage.

Les Commissions des conflits et d'évaluation examinent principalement les litiges qui surgissent en matière d'application des contrats collectifs et des contrats de travail. Elles tranchent ces affaires par accord des parties et, à défaut de cet accord, l'affaire peut être portée devant une instance supérieure.

Remarque. — Les litiges visant le fond du contrat collectif, la demande de modification de différentes parties de ce contrat, ainsi que la demande de conditions nouvelles ou complémentaires à y inclure, échappent à la compétence de la commission des conflits et d'évaluation.

Peuvent être examinés dans les chambres de conciliation et les tribunaux d'arbitrage:

a) Tous litiges portant sur la conclusion, l'exécution, l'interprétation et la modification des contrats collectifs ou des accords de salaires .

b) Tous litiges surgissant entre les parties sur le contrat de travail, dans le cas où les parties

donnent leur consentement à ce mode de règlement, — à l'exclusion des litiges provenant d'infractions aux lois sur le travail, lesquels font l'objet de procès criminels.

Les affaires viennent devant les chambres de conciliation par accord des parties. Celles ayant trait à la mise en pratique des contrats collectifs ne sont reçues par la chambre de conciliation qu'après avoir été instruites, mais non tranchées, en commission des conflits et d'évaluation. Dans la chambre de conciliation, les affaires sont tranchées exclusivement *par accord des parties*.

Au tribunal arbitral sont transmises, toujours par accord des parties, les affaires déjà examinées ou non examinées par la chambre de conciliation.

En cas de conflits dans les établissements et entreprises d'Etat, les organes du Commissariat du Peuple pour le Travail, à la requête des *syndicats professionnels*, organisent des tribunaux d'arbitrage, dont l'acceptation est alors obligatoire pour les entreprises et établissements d'Etat. Dans les cas de conflits aigus menaçant la sûreté de l'Etat, le tribunal arbitral peut être désigné par décision des organes suprêmes de l'Etat (Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R., Conseil des Commissaires du Peuple, Conseil économique de la R.S.F.S.R.).

Les décisions des commissions des conflits et d'évaluation, les accords passés devant les chambres de conciliation ayant force de contrat, ainsi que les dispositions des tribunaux d'arbitrage ne comportent pas de recours.

Les accords passés devant les chambres de conciliation sont mis à exécution par les parties elles-mêmes. Les décisions des tribunaux d'arbitrage, dans le cas où l'employeur se refuserait à les exécuter, sont transmises au tribunal populaire par l'intermédiaire des organes du Commissariat du Peuple pour le Travail. Ce Tribunal délivre dans les 24 heures un ordre de mise à exécution par voie coercitive de la décision rendue.

En ce qui concerne les ouvriers, la décision du tribunal arbitral est exécutée par le syndicat professionnel.

Nous retrouvons ici une autre indication du fait qu'en Russie les syndicats sont considérés comme faisant pour ainsi dire partie des pouvoirs publics.

En somme, en R.S.F.S.R., les commissions des conflits et d'évaluation, les chambres de conciliation, et les sessions spéciales des tribunaux populaires jouent en certains cas le même rôle qu'en France les conseils de prud'hommes. Ceux-ci sont chargés en effet de régler soit par voie de conciliation, soit par voie de jugement, c'est-à-dire par voie coercitive, les différends qui peuvent s'élever entre patrons et salariés à l'occasion du contrat de travail. Toutefois les conseils de prud'hommes ne s'occupent que de différends entre les individus et non entre les groupes de salariés et leurs patrons, groupés et isolés. D'après la loi du 27 décembre 1892, c'est le juge de paix qui peut s'occuper des conflits collectifs entre des ouvriers et un ou plusieurs patrons ; il peut être appelé ou admis par

les parties à organiser un comité de conciliation, composé de délégués des parties.

Aucune institution semblable aux tribunaux d'arbitrage soviétiques n'existe en France, du moins d'une façon généralisée, pour régler les conflits collectifs du travail. La loi du 27 décembre 1892 dit seulement que le juge de paix peut inviter les parties à désigner, si elles le veulent bien, des arbitres chargés de trancher leur différend.

Il y a lieu enfin de remarquer une différence très importante : c'est que les conseils de prud'hommes sont organisés sur la base de la représentation paritaire alors que les sessions spéciales des tribunaux populaires ne sont constituées en somme que de représentants de la classe ouvrière, puisqu'elles comprennent un juge populaire, recruté en principe parmi les travailleurs pauvres, un représentant du gouvernement « ouvrier et paysan » (le mot « paysan » ne désigne pas, comme on le sait, les paysans riches), et un représentant des organisations professionnelles de salariés.

II. — *Les Commissions d'arbitrage*

La Commission suprême d'arbitrage, adjointe au Conseil économique de la R.S.F.S.R., et les *Commissions locales d'arbitrage*, adjointes aux Conseils économiques des « régions » et « gouvernements », ont à trancher certains litiges concernant le régime des biens entre les organes d'Etat. Elles se prononcent aussi sur les différends entre les

organes d'Etat d'une part, et les coopératives d'autre part (encore faut-il qu'il s'agisse de coopératives de « gouvernement »), pourvu que les deux parties s'accordent à recourir à ce mode d'arrangement.

III. — *Les Commissions agraires*

D'après le Code agraire de la R.S.F.S.R. (art. 206 à 221), il est institué pour la solution des litiges agraires des Commissions agraires de canton, de district et de « gouvernement ». Dans ces Commissions agraires, les affaires sont examinées en la forme contentieuse.

Les Commissions agraires de canton sont instituées auprès des comités exécutifs correspondants et comprennent: un président pris parmi les membres du comité exécutif sur la désignation de celui-ci, et deux membres; les membres de la commission agraire de canton sont élus par le congrès des soviets de canton. Pour remplacer les membres absents, deux suppléants sont élus dans les mêmes formes. Tous les membres des commissions agraires de canton et leurs suppléants sont confirmés par le comité exécutif de district.

En cas de non-confirmation répétée des membres et des suppléants proposés pour confirmation, les comités exécutifs de district arrêtent comme ils l'entendent la composition des commissions agraires de canton.

Les commissions agraires de district et de « gouvernement » comprennent un président et deux membres.

Les présidents des commissions agraires de district et de gouvernement sont élus par le comité exécutif correspondant; leurs membres sont: le chef de la sous-section correspondante d'organisation agraire et un juge populaire désigné par le Tribunal de « gouvernement ». Des remplaçants leur sont désignés dans les mêmes formes pour siéger à leur place en cas d'absence. Tous les membres des commissions agraires de district et de gouvernement et leurs remplaçants sont confirmés par les comités exécutifs correspondants.

Tous les membres des commissions agraires jouissent, dans l'exercice de leur charge judiciaire, des droits des juges populaires. Les membres élus des commissions agraires sont élus pour un an.

Tous les litiges qui naissent dans les limites du canton, au sujet des droits à la jouissance de la terre, droits de personnes isolées, de « dvors » (le dvor est un groupement travailleur familial de personnes se livrant ensemble à l'agriculture) ou de communautés agraires, sont soumis à la juridiction des commissions agraires de canton.

Rappelons que la propriété privée de la terre n'existe pas en U.R.S.S. et que toutes les terres y appartiennent à l'Etat qui en concède seulement la jouissance ou l'usufruit, autrement dit encore la tenure, et qui peut retirer cette jouissance.

Sont soumis à la juridiction des commissions agraires de district:

a) tous les litiges agraires qui naissent lors de l'organisation agraire (remembrement);

b) les litiges qui naissent en ce qui concerne la jouissance des biens agraires d'Etat;

c) la ratification de tous les projets d'organisation agraire, sans exception, sur les conclusions des organes d'administration agraire.

A la juridiction des commissions agraires de « gouvernement » sont soumises, dans la procédure de cassation, les affaires soumises à la juridiction des commissions agraires de canton et de district.

Le contrôle supérieur pour les affaires agraires litigieuses et l'examen des recours en cassation contre les décisions des commissions agraires de « gouvernement » sont effectués par le Commissariat du Peuple pour l'Agriculture conjointement avec le Commissariat du Peuple pour la Justice dans le *Collège spécial de Contrôle suprême pour les litiges agraires*, ou *Conseil agricole de contrôle suprême*, composé d'un président et de deux membres; le président du Collège et les deux membres sont confirmés par le Bureau du Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R.: le président et un des membres, sur avis conforme du Commissariat du Peuple pour l'Agriculture, l'autre membre, sur la proposition du Commissariat du Peuple pour la Justice.

Le Collège spécial de Contrôle suprême pour les litiges agraires est chargé de l'inspection et de l'instruction technique de toutes les Commissions agraires de « gouvernement ».

Il n'y a rien de semblable en France aux Com-

missions agraires de la R.S.F.S.R. En France, les litiges agraires sont tranchés, selon leur importance, par les justices de paix et les tribunaux civils.

IV. — *Tribunaux militaires*

La compétence des tribunaux militaires s'étend : a) à certains délits commis par des militaires (contre-révolution, graves prévarications, faux en écritures, vols); b) à certains délits commis par des personnes civiles, si ces délits présentent un danger direct pour l'armée rouge (espionnage, insoumission au service militaire, non-exécution intentionnelle d'un contrat conclu avec une entreprise de l'Etat, vol); c) à tous les délits, commis par n'importe quelles personnes, s'il n'existe pas, au lieu du délit, d'autre tribunal que le tribunal militaire ou bien si la localité est en état de siège, par suite d'émeutes, de catastrophes, d'opérations de guerre, etc... Les tribunaux militaires sont adjoints aux conseils révolutionnaires militaires, aux administrations des districts militaires, aux états-majors des fronts, des corps et divisions d'armée; ils sont composés d'un président, de son suppléant et de 4 membres.

La compétence de nos Conseils de guerre n'est pas aussi large que celle des tribunaux militaires soviétiques. En France, les Conseils de guerre ne jugent, en principe, que les militaires, tout au moins en temps de paix. C'est ainsi par exemple que l'art. 11 de la loi du 18 avril 1886, laquelle établit des

pénalités contre l'espionnage, stipule que la poursuite de tous les délits prévus par cette loi aura lieu devant les tribunaux correctionnels, sauf lorsque les délinquants sont des militaires. Toutefois les Conseils de guerre français ont aussi dans leurs attributions le jugement du délit d'insoumission.

V. — *Tribunaux disciplinaires*

Les tribunaux disciplinaires existent : a) auprès du Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R. (le Tribunal disciplinaire suprême relève directement du présidium de ce Comité); b) auprès des comités exécutifs de « gouvernement » (les tribunaux disciplinaires de gouvernements relèvent des Comités exécutifs de gouvernements).

Le Tribunal disciplinaire suprême est compétent en matière de forfaiture et de prévarications commises par les membres du Comité exécutif central de la R.S.F.S.R., par les membres des Comités exécutifs centraux des républiques autonomes, par les Commissaires du Peuple, par les membres du Conseil économique de la R.S.F.S.R., par les présidents et membres des présidiums des Comités exécutifs de gouvernements, par les hauts fonctionnaires des pouvoirs centraux et des Commissariats du Peuple, et par les directeurs et membres des administrations des trusts et des entreprises relevant du Conseil supérieur de l'Economie Populaire.

Les tribunaux disciplinaires de gouvernements sont compétents en matière de forfaiture et de pré-

varications commises par 2 catégories de personnes qui sont : 1^o les membres des Comités exécutifs de « gouvernements » ; 2^o les directeurs et les membres des administrations des trusts et des entreprises relevant du Conseil supérieur de l'Economie populaire (en ce qui concerne cette deuxième catégorie de personnes, le Tribunal disciplinaire suprême est libre de juger lui-même la cause ou de la déferer au tribunal disciplinaire du « gouvernement » correspondant).

Le Tribunal disciplinaire suprême est composé d'un Président et de deux membres, nommés par le présidium du Comité Exécutif central de la R.S. F.S.R. Les tribunaux disciplinaires de gouvernements se composent de trois membres, nommés pour un an, par les Comités exécutifs de gouvernement correspondants : un membre est pris parmi les membres du présidium du Comité exécutif, un parmi les membres du Tribunal de Gouvernement et un selon le choix du Comité exécutif de gouvernement. Le Comité Exécutif de « gouvernement » nomme l'un de ces 3 membres président du tribunal disciplinaire de « gouvernement ».

En France, le Président de la République et les ministres peuvent, pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions, être mis en accusation par la Chambre des députés et jugés par le Sénat, constitué en Haute-Cour (loi constitutionnelle du 16-7-75, art. 12). Quant aux simples membres du Parlement et, à plus forte raison, des assemblées départementales, d'arrondissement et municipales, ils sont jugés par les tribunaux ordinaires. De

même, tous les fonctionnaires sont jugés, pour crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (forfaiture, prévarications, etc...) par les tribunaux ordinaires. Certains fonctionnaires de l'ordre judiciaire (juges, membres des Parquets, officiers de police judiciaire), sont bien jugés, en premier et dernier ressort, par les Cours d'Appel, lorsqu'ils ont commis un délit relatif à leurs fonctions; mais cette distinction importe peu, car les Cours d'Appel font partie du cycle des tribunaux ordinaires.

LE MINISTÈRE PUBLIC EN R.S.F.S.R.

A la tête du Ministère public se trouve le Commissaire du Peuple à la Justice, en qualité de Procureur général de la République. Deux suppléants lui sont adjoints, dont l'un exerce les fonctions du ministère public au Tribunal suprême. Un procureur de « gouvernement » est nommé pour chaque « gouvernement » et est subordonné au Procureur Général. Aux procureurs de « gouvernement » sont adjoints des vice-procureurs. Auprès des tribunaux militaires fonctionnent les procureurs militaires, subordonnés aux suppléants du Procureur Général auprès du Tribunal suprême. Les républiques autonomes ont leurs propres procureurs généraux qui sont nommés et révoqués par les Comités exécutifs centraux de chaque république; dans les questions concernant toute la R.S.F.S.R., les procureurs généraux des ré-

publiques autonomes sont subordonnés au Procureur Général de la R.S.F.S.R.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité et dans celui de la procédure civile, le ministère public a, en R.S.F.S.R., des attributions semblables à celle du ministère public en France.

En ce qui a trait à la lutte contre la criminalité, ses attributions consistent dans :

- le contrôle des agissements des particuliers, en engageant des poursuites contre les coupables, de sa propre initiative, ou sur les plaintes de tierces personnes;

- la surveillance des enquêtes préalables;

- la décision de poursuivre ou de suspendre le procès sur les causes transmises par les juges d'instruction (en France, le juge d'instruction communique la procédure, dès que l'affaire est instruite, au Procureur de la République; celui-ci adresse ensuite au juge d'instruction des réquisitions; et le juge d'instruction décide finalement s'il y a lieu ou non au renvoi de la cause devant un tribunal. C'est donc le juge d'instruction qui est censé décider s'il y a lieu ou non à poursuivre. Mais en pratique la décision du juge d'instruction est toujours conforme aux réquisitions du ministère public. Ce dernier peut d'ailleurs former opposition à l'ordonnance du juge d'instruction);

- le soutien de l'accusation;

- la surveillance de l'exécution des peines ;

- la surveillance directe de l'activité des pouvoirs judiciaires d'instruction et d'enquête;

— la surveillance des organes de la police politique de l'Etat (G.P.U.).

En ce qui concerne la procédure civile, il appartient au Ministère public :

— de prendre part aux séances des tribunaux dans les cas où cela est considéré comme nécessaire par un tribunal (en France, le Ministère public intervient dans les causes civiles: 1^o dans les cas spécifiés par la loi, 2^o chaque fois qu'il juge lui-même son intervention nécessaire, 3^o lorsque le tribunal lui fait communiquer la cause);

— de contrôler les actes judiciaires;

— de former des recours contre les jugements des tribunaux, etc...

Le Ministère public a en outre pour tâche en R.S.F.S.R. de surveiller l'activité de tous les organes et institutions de l'Etat et d'élever des protestations contre les décisions contraires aux lois.

Le Procureur Général de la République surveille l'activité de tous les commissaires du peuple et des pouvoirs centraux; il lui appartient de demander la suspension ou la modification des décisions et dispositions illégales, ainsi que de protester contre ces décisions et dispositions devant le Comité Exécutif Central de la R.S.F.S.R. Les protestations du Procureur Général ne suspendent pas, d'ailleurs, l'exécution de la décision ou disposition qu'il déclare illégale.

D'autre part, comme nous le verrons par la suite, le Procureur Général de la R.S.F.S.R., de même que le Procureur Général de n'importe quelle autre république fédérée de l'U.R.S.S., a le droit

de soumettre certaines questions ou certaines affaires à la décision du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S.

Il appartient à un procureur de gouvernement de demander au Comité exécutif de « gouvernement » la suspension ou la modification des décisions ou dispositions prises par les organes qui sont subordonnés à ce Comité ainsi que de protester contre ces décisions ou dispositions devant le Conseil des Commissaires du Peuple ou le Présidium du Comité Central Exécutif de la R.S.F. S.R., par l'entremise du Procureur Général de la République.

Un procureur de « gouvernement » a le droit de prendre part avec voix consultative à toutes les séances du Comité exécutif de « gouvernement ».

En France, au contraire, il n'appartient pas au ministère public (procureurs généraux ou procureurs de la République) d'assister aux séances d'assemblées administratives telles que les conseils généraux ou d'arrondissement et de protester contre les délibérations illégales de ces assemblées ou des conseils municipaux. Ce sont les préfets qui assistent aux séances des Conseils généraux et les sous-préfets à celles des Conseils d'arrondissement. Et en particulier, d'après la loi du 10 août 1871 (art. 47), c'est au préfet qu'il appartient de former dans les délais voulus les recours en annulation des délibérations par lesquelles les conseils généraux statuent définitivement, dans le cas où ces délibérations violeraient une disposition de la loi ou d'un règlement d'administration publique. L'an-

nulation de ces délibérations ne peut d'ailleurs être prononcée que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

DU TRIBUNAL SUPREME DE L'U.R.S.S.

Au-dessus des tribunaux de la R.S.F.S.R. et des autres républiques fédérées, il existe une instance judiciaire suprême, qui est le Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. D'après la Constitution de l'U.R.S.S., (art. 43 à 48), ce Tribunal suprême est institué *auprès du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S.* A la compétence de ce Tribunal ressortissent :

a) les directives à donner aux tribunaux suprêmes des républiques fédérées sur les questions de législation pan-unioniste ;

b) l'examen, sur la demande du Procureur du Tribunal suprême de l'U.R.S.S., des dispositions, décisions et arrêts des tribunaux suprêmes des républiques fédérées et *la formation d'appels contre eux devant le Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S.*, à raison de leurs contradictions avec la législation panunioniste, ou dans la mesure où ils portent atteinte aux intérêts des autres républiques ;

c) l'émission de conclusions à *la requête du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S.*, sur la légalité, au point de vue de la Constitution, de telles ou telles dispositions des républiques fédérées ;

d) la solution des litiges judiciaires entre les républiques fédérées;

e) l'examen des affaires d'inculpation de hauts fonctionnaires de l'Union pour délits professionnels (mutatis mutandis, le Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. joue sur ce point le même rôle que les tribunaux disciplinaires de la R.S.F.S.R., par exemple).

Le droit de renvoyer les questions sus-indiquées au Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. ne peut être exercé que sur l'initiative exclusive du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S., de son Bureau, du Procureur du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S., des procureurs généraux des républiques fédérées et de la Direction Politique d'Etat Unifiée de l'Union des R.S.S.

Le Tribunal suprême de l'Union statue en outre:

a) dans les affaires criminelles et civiles d'importance exceptionnelle dont le contenu intéresse deux ou plusieurs républiques fédérées (on retrouve encore ici l'équivalent du droit d'évocation qui appartenait en France avant 1789 au Conseil du Roi);

b) dans les affaires où sont impliqués personnellement des membres du Comité Exécutif Central et du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des R.S.S. (ces personnes jouissent donc d'un privilège de juridiction, analogue à celui dont jouissent en France certains personnages qui, lorsqu'ils ont commis un délit, sont jugés en premier et dernier ressort, par les Cours d'Appel; nous voulons parler des grands officiers de la Légion

d'honneur, des généraux de division, des archevêques et évêques, des présidents de consistoire, des membres de la Cour de Cassation, de la Cour des Comptes et des Cours d'Appel, des préfets, des membres des tribunaux civils ou correctionnels, des juges de paix et des personnes chargées du ministère public près les Tribunaux).

Le Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. ne peut se déclarer compétent pour ces affaires qu'en vertu de décisions particulières rendues chaque fois par le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. ou son bureau.

Le Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. fonctionne de la manière suivante;

- a) En séance plénière;
- b) En collèges ou chambres judiciaires jugeant au civil et au criminel;
- c) En collège militaire et en collège des transports militaires.

Le Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. siégeant en séance plénière est formé de 15 membres, y compris le président et son suppléant, ou vice-président, les 6 présidents des séances plénières des tribunaux suprêmes des républiques fédérées et un représentant de la Direction Politique d'Etat Unifiée de l'Union des R.S.S. — Le président, son suppléant, et les 7 autres membres sont nommés par le Bureau du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S.

LE MINISTÈRE PUBLIC POUR L'UNION DES R.S.S.

Le Procureur du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S. et son substitut sont nommés par le bureau du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S. Le Procureur du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S., personnage dont nous connaissons déjà certaines des attributions, est chargé en outre de donner des conclusions sur toutes les questions soumises à la décision du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S., de soutenir l'accusation en séance du Tribunal, et, *en cas de désaccord de sa part avec les décisions rendues en séance plénière du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S., de faire appel devant le Bureau du Comité Exécutif Central de l'Union des R.S.S.* Enfin, la surveillance de la légalité des actes de la Direction politique d'Etat unifiée (C.G.P.U.) de l'Union des R.S.S. est exercée par le Procureur du Tribunal suprême de l'Union des R.S.S.

QUELLE EST L'IMPORTANCE RÉELLE DU TRIBUNAL SUPRÊME DE L'U. R. S. S. ?

A propos de l'organisation de ce Tribunal, on peut faire quelques remarques. Tout d'abord, il ressort de la Constitution de l'U.R.S.S. que la plus haute instance judiciaire de l'U.R.S.S. n'est pas le Tribunal suprême de l'U.R.S.S. mais le Comité Central Exécutif de l'U.R.S.S. et, pendant les intervalles des sessions de ce Comité, le Bureau du dit Comité.

D'autre part, il ressort également de cette Constitution que le Tribunal suprême de l'U.R.S.S. n'exerce pas un véritable contrôle judiciaire, indépendant, de la constitutionnalité des lois.

Dans « *Le contrôle de constitutionnalité des lois à l'étranger et en U.R.S.S.* », étude publiée en 1925 dans la revue « Le Droit soviétique » (Moscou, Edition de l'Etat), M. Diablo, se basant sur la Constitution de l'U.R.S.S. et sur la loi consacrée à l'organisation du Tribunal suprême de l'U.R.S.S., définit de la façon suivante la compétence de la Cour suprême dans le domaine du contrôle de constitutionnalité des lois : « La Cour suprême dispose du droit de présenter des réclamations au Présidium du Comité Central Exécutif et de demander la suspension et l'abrogation des décisions et des décrets émis par les organes centraux et les commissariats du peuple de l'Union des R.S.S., *excepté les décisions prises par le Comité Central Exécutif et par son Présidium*, pour des motifs de non conformité à la constitution, sur la demande des organes centraux des Républiques de l'Union, ou sur l'initiative propre de la Cour suprême ». De plus, « la Cour suprême a le droit de présenter ses conclusions, sur la demande du Présidium du Comité Central Exécutif de l'U.R.S.S., en ce qui concerne la constitutionnalité des décisions des organes suprêmes des Républiques de l'Union et du [de leur] Conseil des Commissaires du Peuple ».

La Cour suprême de l'U.R.S.S. ne peut donc pas être considérée comme un organe indépendant de

contrôle de constitutionnalité des lois. Elle apparaît plutôt comme une instance consultative dont les décisions doivent être ratifiées par le Comité Central Exécutif de l'U.R.S.S. ou son Présidium.

DE QUELQUES OBSERVATIONS AUXQUELLES DONNE LIEU
L'APPAREIL JUDICIAIRE DE L'U.R.S.S.

Nous remarquons d'abord que les tribunaux de l'U.R.S.S. n'exercent pas le contrôle de la constitutionnalité des lois (seul) le Tribunal suprême de l'U.R.S.S. collabore à ce contrôle mais ses fonctions sont, sur ce point, purement consultatives). Dans certains pays, aux Etats-Unis d'Amérique, par exemple, les tribunaux exercent ce contrôle. Il faut reconnaître par contre qu'en France les juges ne se reconnaissent pas le droit de l'exercer.

Nous notons ensuite que la pratique de l'appel d'une décision d'un tribunal devant une instance supérieure, très usitée actuellement en France, par exemple (appel des décisions du juge de paix devant le tribunal de première instance, de celles du tribunal de première instance devant la Cour d'Appel, etc,...) n'existe pas en U.R.S.S. Le principe de l'appel y a été rejeté dès les premiers jours de la Révolution. Le Tribunal de deuxième instance n'a que des fonctions de cassation.

Soulignons aussi le fait qu'en U.R.S.S., les femmes, de même qu'elles sont électrices et éligibles aux soviets, sont admises à remplir les fonctions de

juges professionnels (et ce, dans tous les tribunaux, ordinaires ou spéciaux) et d'assesseurs populaires. Leurs droits sont sur ce point absolument les mêmes que ceux des hommes. En France, les femmes ne peuvent être jurés et nous ne les voyons admises comme juges que dans les conseils de prud'hommes; elles sont bien appelées aussi, dans les mêmes conditions que les hommes, à élire les membres des tribunaux de commerce, mais elles ne peuvent être élues membres de ces tribunaux.

Autre remarque. — D'ordinaire, et notamment en France, on considère que pour avoir de bons juges, il faut: 1° qu'ils aient un certain savoir professionnel, c'est-à-dire des connaissances juridiques; 2° qu'ils soient indépendants (et en particulier l'immovibilité passe pour être une garantie d'indépendance).

En U.R.S.S. on fait presque complètement fi de ces 2 principes. On n'exige pas des candidats aux fonctions de juge (professionnel) qu'ils soient munis d'un diplôme universitaire et des épreuves écrites ou orales ne leur sont pas imposées, comme en France, par exemple, aux candidats à la magistrature; naguère encore on leur demandait seulement d'être en possession des droits politiques et d'avoir exercé pendant quelques années des fonctions publiques ou assimilées aux fonctions publiques, et prouvant leur loyalisme à l'égard du régime soviétique. Quant aux assesseurs populaires, on ne leur demande pas autre chose que d'être du nombre des citoyens « actifs »; de même qu'en France pour

les jurés d'assises on n'exige d'eux aucune preuve de savoir juridique.

Les bolchéviks font grand usage des assesseurs populaires, qui sont pour ainsi dire des juges amateurs ou d'occasion, tout comme les jurés de nos cours d'assises. Toutefois, en France: 1° les jurés ne procèdent aucunement de l'élection; 2° sont, en particulier, « dispensés » des fonctions de juré tous ceux qui ont besoin pour vivre de leur travail manuel et journalier (c'est-à-dire la majorité de la population); 3° les femmes ne peuvent faire partie du jury d'assises; 4° il faut être âgé d'au moins 30 ans pour pouvoir être membre du jury; 5° ce jury ne fonctionne que pour le jugement des crimes, lesquels sont beaucoup moins nombreux que les délits et litiges civils; 6° nos jurés ne font que proclamer la culpabilité ou l'innocence de l'accusé et ne participent pas, le cas échéant, à l'application de la peine.

Il est certain que les assesseurs populaires qu'on trouve en U.R.S.S. n'offrent aucune garantie au point de vue connaissances juridiques. Mais il y a lieu de remarquer qu'ils ne jugent jamais seuls et qu'avec eux se trouvent toujours des juges professionnels (ayant acquis tout au moins une certaine pratique), de même que dans nos cours d'assises on adjoint aux 12 jurés 3 conseillers de Cour d'Appel, ou juges de Tribunal de première instance. Les bolchéviks se trouvent, du moins sur ce point, davantage d'accord que nous avec notre publiciste Montesquieu qui dit dans « *De l'Esprit des Lois* », au chapitre VI du livre XI:

« La puissance de juger ne doit pas être donnée à un sénat permanent, mais exercée par des personnes tirées du corps du peuple (comme à Athènes) dans certains temps de l'année, de la manière prescrite par la loi, pour former un tribunal qui ne dure qu'autant que la nécessité le requiert.

De cette façon la puissance de juger, si terrible parmi les hommes, n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire invisible et nulle. On n'a point continuellement des juges devant les yeux; et l'on craint la magistrature et non pas les magistrats ».

Quant à la nécessité de l'inamovibilité des juges, elle est totalement méconnue en Russie soviétique. Il n'existe en U.R.S.S. aucun juge, dans aucune instance, qui ne soit obligé de solliciter sa nomination (ou réélection) tous les 12 mois et qu'on ne puisse déplacer ou révoquer à n'importe quel moment. L'absence de l'inamovibilité des juges soviétiques découle logiquement de la théorie de la dictature prolétarienne, base de l'Etat soviétique. La dictature prolétarienne ne permet pas aux tribunaux d'être indépendants, puisque le juge « est tenu, dans ses décisions, de défendre les intérêts de la masse des travailleurs » (art. 112 du Statut de l'organisation des tribunaux de la R.S.F.S.R.) et que des sanctions disciplinaires sont prévues contre lui s'il ne se conforme pas à cette obligation (art. 13 du Statut).

On peut d'ailleurs remarquer que même en France, sous la troisième République, l'indépendance des juges n'est pas complète. Sans parler

des tribunaux administratifs, on peut citer, même parmi les tribunaux judiciaires, des juges qui sont amovibles, ce sont les juges de paix. Les Conseillers à la Cour de Cassation, à la Cour des Comptes et aux Cours d'Appel et les juges des tribunaux de première instance sont bien inamovibles, mais ne sont néanmoins pas tout à fait indépendants; leur révocation ne dépend pas, il est vrai, du pouvoir exécutif, c'est-à-dire du gouvernement, mais leur nomination et leur avancement en dépendent.

Nous avons vu que le principe de l'élection des juges par le peuple est appliqué en U.R.S.S. pour la formation de tous les tribunaux, ordinaires ou spéciaux. Cette élection est d'ailleurs toujours à plusieurs degrés (sauf pour les assesseurs populaires) et à court terme (pour un an). En France, nous avons des juges élus directement par les justiciables; ce sont les juges des tribunaux de commerce, qui sont élus, pour 2 ans, par les commerçants, et les conseillers prud'hommes qui sont élus, pour 6 ans, par les patrons, les ouvriers et les employés. Mais l'élection des juges n'est pas érigée chez nous, de nos jours, en un système d'une application générale. Actuellement nous n'avons, en fait de juges élus, que les conseillers prud'hommes et les juges consulaires.

Il n'en a pas toujours été ainsi. Pendant la plus grande partie de la période révolutionnaire qui débuta en 1789, tous les juges de France étaient élus. Ils étaient d'ailleurs inamovibles pendant la durée normale de leurs fonctions .

Voyons sommairement quelle fut l'œuvre de la

Constituante en matière d'organisation judiciaire. C'est en effet cette assemblée qui commença à appliquer le système de l'élection à l'universalité des juges .

Loi des 16-24 août 1790. 1^o Par cette loi furent institués des *juges de paix*. Le juge de paix connaissait, soit sans appel, jusqu'à 50 livres, soit à charge d'appel au tribunal de district, des *causes civiles* peu importantes déterminées par la loi. Il y avait un juge de paix dans chaque canton. Il était élu pour 2 ans par l'assemblée primaire du canton (c'est-à-dire au suffrage direct par les citoyens actifs), et indéfiniment rééligible. On n'exigeait du juge de paix aucune connaissance juridique: on stipulait seulement qu'il ne pouvait être choisi que parmi les citoyens éligibles aux administrations de département et de district, et âgés de 30 ans accomplis. Le juge de paix n'était d'ailleurs pas un juge unique. Il avait pour assesseurs 4 notables élus par l'assemblée primaire parmi les citoyens actifs de chaque municipalité.

2^o Au-dessus des juges de paix furent créés des tribunaux de district .

Les tribunaux de district (en dehors du cas où ils statuaient sur les appels des juges de paix) jugeaient tantôt en première et dernière instance, et tantôt à charge d'appel, selon l'importance de l'affaire. Les tribunaux de district étaient juges d'appel les uns par rapport aux autres .

Le tribunal de district était composé de 5 juges et de 4 suppléants. Ces magistrats étaient élus par l'assemblée électorale du district, (c'est-à-dire

au suffrage à deux degrés), pour 6 ans et toujours rééligibles. L'Assemblée constituante avait cru nécessaire d'exiger, pour l'éligibilité aux fonctions de juges des tribunaux de district, des preuves de savoir professionnel. Il était dit : « Nul ne pourra être élu juge... s'il n'a pas 30 ans accomplis et s'il n'a pas été pendant 5 ans juge ou homme de loi [avocat] exerçant publiquement près d'un tribunal ».

3^o Les corps municipaux, élus par les assemblées primaires, furent chargés de juger en matière de contraventions de simple police (ou police municipale), avec appel au tribunal de district.

4^o Les tribunaux de commerce furent conservés et réorganisés. Là, de tout temps les juges avaient été élus par les commerçants. On maintint cette pratique et on décida que les juges du tribunal de commerce jugeraient toujours au nombre de 3 et seraient élus pour 2 ans .

Loi des 19-22 Juillet 1791. — 1^o Cette loi décida que le tribunal de simple police (ou police municipale) serait désormais composé de 3 juges, que les officiers municipaux choisiraient parmi eux-mêmes.

2^o Elle créa des tribunaux de police correctionnelle pour le jugement des délits. Ils étaient composés de 1 juge de paix et 2 assesseurs, ou de 2 juges de paix et 1 assesseur, ou de 3 juges de paix, selon l'importance de la ville. L'appel était porté au tribunal de district qui jugeait en dernier ressort.

Loi des 16-29 Septembre 1791. — Cette loi instaura, pour le jugement des crimes, un tribunal criminel par département, composé d'un président et de 3 juges. Le président était élu par l'assemblée électorale du département, c'est-à-dire au suffrage à 2 degrés; les juges étaient pris chacun par tour de rôle dans les tribunaux de district. Il y avait 2 sortes de jurys : le jury d'accusation, composé de 8 citoyens et le jury de jugement, composé de 12 citoyens. Une fois l'affaire instruite, si le jury d'accusation décidait qu'il y avait lieu à accusation, l'affaire était portée devant le Tribunal criminel, qui statuait sur le verdict d'un jury de jugement (aujourd'hui, c'est la Chambre des mises en accusation, composée de conseillers à la Cour d'Appel, c'est-à-dire de magistrats professionnels, qui décide s'il y a lieu à accusation).

Loi des 27 Novembre-1^{er} Décembre 1790. — Robespierre proposait de donner les fonctions de Cour de Cassation au Corps législatif ou à une grande Commission nommée par celui-ci. C'eut été la confusion bien marquée des pouvoirs .

La loi des 27 Novembre-1^{er} Décembre 1790 décida : art. premier : « Il y aura un Tribunal de Cassation établi *auprès du Corps législatif* » ; elle en faisait donc en quelque sorte une annexe du pouvoir législatif (comme en Russie actuellement).

Les membres du Tribunal de Cassation étaient élus pour 4 ans par les assemblées électorales des départements. Ils étaient tantôt 41, tantôt 42. Chaque membre du Tribunal de Cassation était élu

par un département; mais seulement une moitié à la fois des 83 départements étaient appelés à désigner les membres de ce Tribunal lors du renouvellement de celui-ci, tous les 4 ans. Pour être éligible il fallait avoir 30 ans, et avoir exercé pendant 10 ans les fonctions de juge ou d'homme de loi (avocat) dans une cour supérieure ou présidiale, sénéchaussée ou bailliage.

Le Tribunal de Cassation ne pouvait connaître du fond des affaires portées devant lui. Il ne pouvait que casser le jugement pour vice de forme ou violation des règles du droit ou de la loi et renvoyer l'affaire au tribunal qui devait en connaître (c'est encore, en principe, le rôle de la Cour de Cassation actuelle).

Loi des 10-15 mai 1791. — Cette loi établit une Haute Cour nationale, pour connaître de tous les crimes et délits dont le Corps législatif se porterait accusateur. Elle se composait de 4 *grands juges* tirés au sort parmi les membres du Tribunal de Cassation et d'un jury de 24 *hauts jurés* pris sur une liste de 166. Pour former cette liste, tous les 2 ans, chaque assemblée électorale de département élisait 2 hauts jurés parmi les citoyens éligibles au Corps législatif.

Sous la Législative, la Convention et le Directoire, l'organisation judiciaire créée par l'Assemblée constituante subsista dans ses grandes lignes et ses principes essentiels.

La Convention supprima pour l'élection des juges les conditions de capacité professionnelle et

décida qu'ils pourraient désormais être choisis parmi tous les citoyens âgés de 25 ans accomplis.

Par ailleurs, usant de sa qualité d'assemblée souveraine, réunissant tous les pouvoirs, la Convention par de nombreux décrets intervint directement dans l'administration de la justice, destituant des juges et cassant des jugements. En l'an III, elle nomma elle-même, par l'organe de son Comité de législation, toute une série de juges, sans faire procéder aux élections.

La Constitution de l'an III et la loi du 19 vendémiaire an IV apportèrent des changements assez profonds dans l'organisation judiciaire mais laissèrent subsister le principe de l'élection des juges pour un terme assez court (qui fut désormais de 5 ans), celui de leur rééligibilité indéfinie, et continuèrent à n'exiger aucune garantie de connaissances juridiques.

Le Ministère public près les tribunaux avait été également organisé par la Constituante, et maintenu avec plus ou moins de modifications sous la Législative, la Convention et le Directoire. Les personnes chargées du ministère public étaient en principe nommées par l'organe du pouvoir exécutif. Toutefois il y a lieu de remarquer notamment que les fonctions du Ministère Public près le Tribunal criminel de département furent, un moment, sous la Convention, confiées exclusivement à un « accusateur public », élu, comme le président du tribunal criminel, par l'assemblée électorale du département.

On voit que si les bolchéviks n'ont pas modelé

leur organisation judiciaire sur celle de la France pendant la période qui s'étend de 1790 à 1799, ils s'en sont du moins fortement inspirés .

LE « GUEPEOU »

Après avoir parlé des tribunaux de l'U.R.S.S., il faut dire quelques mots du « Guépéou », bien qu'il ne soit pas à proprement parler un organe du pouvoir judiciaire. L'art. 61 de la Constitution de l'U.R.S.S. dit que l'O.G.P.U. de l'Union des R.S.S. et le G.P.U. de chaque République fédérée sont institués en vue de la « lutte contre la contre-révolution politique et économique, l'espionnage et le banditisme ». Or, le « Guépéou », qui a remplacé la Tchéka en février 1922, possède aujourd'hui encore le droit : 1^o d'arrêter et de garder en prison, avec la seule obligation de produire l'accusation au plus tard dans les deux semaines et de ne pas prolonger cet emprisonnement administratif, extrajudiciaire, au delà de deux mois ; 2^o de condamner a) à l'exil pur et simple d'une localité, sans indication de lieu d'habitation obligatoire ; b) à l'exil à l'étranger ; c) à l'exil dans un lieu précis, sans ou avec travaux forcés, pour une durée de 3 ans, au maximum, dans ce dernier cas. La déportation dans un camp de travaux forcés est applicable non seulement aux bandits mais aussi aux spéculateurs et aux membres des partis anti-soviétiques, c'est-à-dire pour délit d'opinion ; d) à mort. L'art. 1^{er} du décret du 16 octobre 1922 confère aux agents du G.P.U. le droit de fusiller

sur place, sans jugement, les bandits et les pillards pris les armes à la main. L'emprisonnement, le bannissement, la déportation, le bagne, le fusillement peuvent donc être appliqués arbitrairement par cet organe de police.

Quel que soit notre souci d'objectivité, nous sommes contraint ici de nous départir de la réserve à laquelle nous nous étions astreint jusqu'à présent. Les bolchéviks tentent parfois de justifier les excès notoires de la Tchéka et de son successeur, le Guépéou, en invoquant les excès semblables commis en France par le Tribunal révolutionnaire pendant la Terreur. On ne peut admettre une telle sorte de justification. D'avoir envoyé tant d'innocents à la guillotine (et les noms de certains d'entre eux sont présents à toutes les mémoires), restera un déshonneur pour les révolutionnaires de 1793-1794.

Rappelons que le Comité de Sûreté Générale à Paris et les Comités révolutionnaires dans chaque commune étaient spécialement chargés de surveiller les suspects et d'ordonner leur arrestation, et que le Tribunal révolutionnaire siégeant à Paris était chargé de les juger. Or ce Tribunal n'était en fait que le serviteur des volontés des Comités, transmises à son président et à l'accusateur public. La procédure était des plus expéditives et les jugements étaient sans appel et immédiatement exécutoires. Pendant la période dite de la « Grande Terreur » (du 10 juin au 27 juillet 1794), le Tribunal révolutionnaire, en vertu de la fameuse « loi de prairial », jugeait *sur des preuves morales*, sans

entendre ni témoins ni défenseurs, et ne pouvait prononcer d'autre peine que la mort.

En agissant avec la même inhumanité et en commettant les mêmes dénis ou parodies de justice pour pouvoir sévir, souvent à l'aveuglette, contre les personnes ennemies du nouveau régime, ou seulement soupçonnées de l'être, les bolcheviks ont encouru la même réprobation. Souhaitons que les pouvoirs du Guépéou qui ne sont plus, il faut le reconnaître, aussi illimités que ceux de la Tchéka, mais qui sont néanmoins encore exorbitants, soient réduits au plus tôt à leur plus simple expression.

CHAPITRE VII

Bases théoriques de la non-séparation des pouvoirs en U. R. S. S.

Le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas respecté en U.R.S.S. C'est le principe de « l'unité du pouvoir » qui est au contraire proclamé et mis en pratique. Nous voyons par exemple le Comité Exécutif Central de l'U.R.S.S. et son Bureau exercer à la fois les pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire ; ou encore, la Direction Politique d'Etat (O.G.P.U.), qui est un organe de police, c'est-à-dire d'administration active, exercer des pouvoirs de justice. De même en France, sous l'ancien régime, la séparation des pouvoirs était inconnue. Tous les pouvoirs appartenaient au roi. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, le roi de France était un monarque absolu, en droit et en fait. Mais aujourd'hui, nous voyons en France une certaine séparation des organes des différents pouvoirs. Et il en est de même dans la plupart des autres Etats. Presque partout, on considère le dogme de la séparation des pouvoirs comme intangible. Le législateur, dit-on, édicte des lois, mais n'a pas droit de les appliquer ; le pouvoir administratif

ou exécutif applique la loi mais il ne l'édicte pas et n'a pas le droit de juger les différends entre les particuliers ou de prononcer des peines. Enfin le juge statue sur des litiges juridiques, inflige des peines, mais il ne fait pas les lois et n'en réglemente pas l'application.

En France, par exemple, des règles compliquées assurent l'indépendance des administrateurs à l'égard des juges, et réciproquement celle des juges à l'égard des administrateurs; elles interdisent en outre aux juges d'exercer le pouvoir exécutif ou administratif, aux administrateurs (du moins à ceux qui font partie de l'administration active) d'exercer le pouvoir judiciaire, et enfin aux uns comme aux autres de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif (art. 13 de la loi du 16 août 1790 et art. 127, 128, 130 et 131 du Code Pénal, définissant et punissant les empiétements des autorités administratives et judiciaires). Le principe de la séparation des pouvoirs, formulé, dit-on, par Montesquieu dès le milieu du 18^e siècle, est considéré comme la meilleure garantie des libertés politiques.

Reportons-nous aux propres écrits de Montesquieu. Au chap. VI du livre XI de « l'Esprit des Lois » nous lisons : « Il y a dans chaque état trois sortes de pouvoirs; la puissance législative, la puissance exécutrice... et la puissance de juger...

Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des

lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement.

Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative, et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces 3 pouvoirs; celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers...

Voyez quelle peut être [dans ce cas] la situation d'un citoyen... Le même corps de magistrature a, comme exécuteur des lois, toute la puissance qu'il s'est donnée comme législateur. Il peut ravager l'Etat par ses volontés générales; et, comme il a encore la puissance de juger, il peut détruire chaque citoyen par ses volontés particulières.

Toute la puissance y est une;...» [et on y sent le despotisme à chaque instant, voilà, en substance, ce que conclut Montesquieu].

Plus loin nous lisons: « Que s'il n'y avait point de monarque et que la puissance exécutrice fût confiée à un certain nombre de personnes tirées du corps législatif, il n'y aurait plus de liberté, parce que les deux puissances seraient unies, les

mêmes personnes ayant quelquefois, et pouvant toujours avoir part à l'une et à l'autre ».

Il semble que les bolcheviks aient pris le contre-pied de ces principes posés par Montesquieu; c'est d'ailleurs assez naturel puisque leur but était d'établir un régime de dictature, et non un régime de liberté comme celui que Montesquieu a en vue.

Par ailleurs la théorie de Montesquieu n'a rien de la rigueur que certains voudraient lui prêter. Montesquieu n'eut jamais l'idée d'une séparation radicale, ou rigide, des pouvoirs; il voulait une sorte de non-confusion, très voisine d'une collaboration réglée, discrète, des différents pouvoirs. Toujours au chap. 6 du livre XI de *l'Esprit des Lois*, nous lisons :

« Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique... La puissance exécutrice.... doit prendre part à la législation par sa faculté d'empêcher; sans quoi, elle sera bientôt dépouillée de ses prérogatives.

.... dans un état libre, la puissance législative... a droit, et doit avoir la faculté d'examiner de quelle manière les lois qu'elle a faites ont été exécutées... »

D'une part, Montesquieu donnait au monarque le droit de veto, et, d'autre part, il trouvait nécessaire la responsabilité politique des organes du pouvoir exécutif devant ceux du pouvoir législatif. Il admettait donc l'immixtion du chef du pouvoir exécutif dans la législation et le contrôle de l'exécution par les organes du pouvoir législatif.

Même en France, patrie de Montesquieu, le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas absolument respecté. Non seulement les actes des organes du pouvoir exécutif y sont contrôlés par les organes du pouvoir législatif et les ministres sont dans la complète dépendance du Parlement, chose que Montesquieu admettait, mais le Président de la République, chef du pouvoir exécutif, et ses ministres sont pris eux-mêmes parmi les membres du Parlement, chose que Montesquieu blâmait. Et, notre pratique constitutionnelle le prouve, le Parlement peut obliger le chef de l'Etat à se démettre, bien qu'il soit élu pour 7 ans. D'autre part, la Constitution dit que le chef de l'Etat peut dissoudre une partie du Parlement (la Chambre des Députés) avec l'assentiment de l'autre partie (le Sénat). Nous voyons aussi que si la séparation des pouvoirs est bien assurée en ce qui concerne la défense faite aux juges de s'immiscer dans les fonctions législatives et exécutives, elle est beaucoup moins bien assurée en ce qui concerne l'interdiction de l'immixtion du Parlement et du Gouvernement dans les fonctions judiciaires.

L'existence même de la juridiction administrative, le fait que le gouvernement nomme les juges ordinaires et pourvoit à leur avancement, le fait que le Sénat peut parfois se constituer en Haute-Cour de justice, sont autant d'échecs à la séparation des pouvoirs. Mais toutes ces dérogations au principe de la séparation des pouvoirs qu'on peut constater en France, et ailleurs, ne sont que des exceptions qui confirment la règle, non contestée,

de la séparation des pouvoirs. En U.R.S.S., au contraire, c'est la non-séparation des pouvoirs qui est admise comme dogme indiscutable. Et ce n'est que par la force des choses qu'on y trouve parfois une certaine séparation matérielle des fonctions constituante, législative, exécutive et judiciaire, séparation qu'on supprime sans hésiter, chaque fois qu'on le juge nécessaire.

Le professeur G. Gourvitch, commentateur officiel de la Constitution soviétique, dit dans *Base de la Constitution soviétique* (Edition de l'Etat, Moscou 1922), p. 119 : « *Le régime soviétique repose sur la négation absolue du principe de la séparation des pouvoirs. Les soviets englobent tous les ouvriers et tous les paysans. Ils représentent donc l'intérêt unique et solidaire d'une seule classe; par conséquent, ils n'ont aucun besoin de juxtaposer les différents pouvoirs pour en refréner les abus; les soviets ont la plénitude du pouvoir; cette plénitude du pouvoir est transmise du haut en bas de toute l'échelle administrative soviétique* ».

Tel est le fondement théorique du rejet du principe de la séparation des pouvoirs.

Dans son livre : « *Les Principes de la Constitution soviétique* » (1923), Gourvitch dit encore : « *La Constitution soviétique ne fait aucune distinction entre les fonctions législatives et les fonctions exécutives, et se contente de conférer à divers organes et dans une certaine mesure la dimension différente du pouvoir exécutif et législatif* ». Ainsi la notion de la séparation des pouvoirs est remplacée par celle de « *la dimension du pou-*

voir ». Gourvitch insiste sur le fait que la Constitution soviétique reconnaît le principe de « *l'unité du pouvoir* » et il déclare que la séparation des pouvoirs est en contradiction avec « les intérêts de la classe ouvrière » (op. cit.). La doctrine soviétique rejette donc le principe de la séparation des pouvoirs comme incompatible avec la dictature de classe. C'est ainsi que le bolchévik Larine dira par exemple de la justice soviétique quelle n'est qu'une « forme de l'administration *prolétarienne* ».

Nous trouvons une sorte de justification de la non-séparation des pouvoirs adoptée par les bolcheviks, dans un « *Aperçu d'une théorie générale de l'Etat* », dont l'auteur est M. Hans Kelsen, professeur de droit public à l'Université de Vienne, et qui a été publié dans la Revue du Droit Public et de la Science Politique (tome 43, n° 4, 4^e trimestre 1926). Voici ce que dit M. H. Kelsen :

« La théorie de la « séparation des pouvoirs » se rapporte à un postulat d'ordre politique, d'après lequel les 3 grandes fonctions de l'Etat, — législation, justice et administration, — doivent être réparties entre 3 organes ou groupes d'organes indépendants et techniquement isolés les uns par rapport aux autres. La plupart des constitutions modernes admettent en principe ce postulat, mais aucune ne l'applique complètement.

La monarchie constitutionnelle elle-même — qu'on [« on », c'est-à-dire, sans doute, Montesquieu] songeait avant tout à établir lorsqu'on y faisait appel, — présente de très importantes déroga-
tions au principe : le monarque y apparaît comme or-

gane tant de la législation que de l'exécution ; les organes suprêmes de l'administration, — les ministres, — sont responsables devant l'organe législatif ; les juges sont nommés par le gouvernement, etc... Les Etats démocratiques ont tendance à concentrer toutes les fonctions de l'Etat entre les mains du peuple ou de ses représentants ; les Etats autocratiques, entre celles du monarque. Le dogme de la séparation des pouvoirs ne se déduit donc ni de l'idée autocratique, ni de l'idée démocratique. *Seules l'expliquent les circonstances politiques où il est né* : à la veille de la grande révolution démocratique, en un temps où le peuple commence à se dresser ouvertement contre le pouvoir absolu du monarque, et où la masse des sujets réclame toujours plus énergiquement de participer à la législation, les hommes d'Etat conservateurs proposent ce dogme, qui concède la législation à une représentation populaire (et encore avec cette restriction qu'elle la partage avec le monarque), mais réserve au souverain seul l'exécution. En déclarant l'exécution, — *ce qui est contradictoire avec sa notion et son essence mêmes*, — fonction indépendante de la législation, ce dogme vise à assurer à l'organe qui en est investi, une situation indépendante du Parlement, et *une position de retraite au principe monarchique en recul* ».

CONCLUSION

Il n'est peut-être pas sans intérêt, à l'issue de cet exposé de l'organisation et du fonctionnement des pouvoirs publics en U.R.S.S., de mettre en regard, d'une façon succincte, la constitution syndicale que Gabriele d'Annunzio a promulguée le 8 septembre 1920 pour l'Etat libre de Fiume, et sur laquelle nous sommes renseignés notamment par un article de la Revue du Droit Public et de la Science Politique, écrit en 1926 par Gaspare Ambrosini.

Cette Constitution, qui n'a d'ailleurs jamais été mise en vigueur, porte le nom de « *Charte de liberté du Carnaro* ». A la base de l'Etat, elle place non pas le simple citoyen, mais le producteur. On y lit notamment que : « La Régence italienne du Carnaro est un vrai gouvernement du peuple..... qui a pour base la puissance du travail productif » (art. 3) et que « La Régence reconnaît et affirme la souveraineté de tous les citoyens sans différence de sexe, de race, de langue, de classe, de religion, *mais élève au-dessus de tous les droits ceux des producteurs* » (art. 4).

C'est donc aux producteurs qu'échoit la première place dans l'organisation de l'Etat; ils sont, comme le dit expressément l'art. 18, les citoyens « *complets* ».

Quels sont les producteurs ? — Tous ceux qui travaillent.

La base principale de l'organisation fiumaine est constituée par les producteurs, obligatoirement groupés en différentes corporations, selon leurs fonctions. Ces corporations ne sont d'ailleurs pas autre chose que des syndicats uniques, officiels, et qui ont des pouvoirs légaux très étendus.

« Quel que soit le genre de travail fourni, manuel ou intellectuel, industriel ou artistique, d'organisation ou d'exécution, tous les travailleurs ont l'obligation d'être inscrits dans une des 10 corporations constituées » (art. 8).

Dans ces 10 corporations sont répartis :

1° les ouvriers salariés de l'industrie, de l'agriculture, du commerce, des transports, les petits artisans ou petits propriétaires ruraux qui travaillent eux-mêmes ou n'emploient qu'une main-d'œuvre réduite et temporaire;

2° les membres des corps techniques et administratifs de chaque entreprise industrielle ou rurale (techniciens, comptables, ingénieurs, directeurs, etc...);

3° les membres des entreprises commerciales qui ne sont pas de véritables ouvriers (employés de commerce, etc...);

4° les dispensateurs de travail (patrons) aux entreprises industrielles, agricoles, commerciales, de transports, *lorsque ceux-ci ne sont pas seulement propriétaires ou co-propriétaires, mais chefs sagaces et actifs de l'entreprise;*

5° les fonctionnaires publics de toutes catégories;

6° les professeurs des écoles publiques et les étudiants des universités, les sculpteurs, les peintres, les décorateurs, les architectes, les musiciens, tous ceux enfin qui cultivent les beaux-arts;

7° tous ceux qui exercent des professions libérales non comprises parmi les professions précitées;

8° les administrateurs des sociétés coopératives de production, de travail et de consommation, industrielles et agricoles;

9° les gens de mer;

10° les créateurs dans les domaines matériel et spirituel, c'est-à-dire inventeurs, philosophes, poètes, etc... dont l'activité est utile à l'humanité, en tant que force créatrice et stimulante.

Le pouvoir législatif est confié à deux Chambres, le Conseil des « Ottimi » et le Conseil des « Provvisorii ». Le Conseil des Ottimi, chambre politique, est élu par tous les citoyens sur la base du suffrage universel. Le Conseil des Provvisorii, chambre économique ou professionnelle, est composé de représentants directs des différents groupes de producteurs [sur les 60 membres qu'il comprend, 10 sont élus par la première corporation (travailleurs manuels pauvres des villes et des champs), 10 par la neuvième (gens de mer), 10 par la quatrième (patrons), 5 par la deuxième (techniciens) et ainsi de suite].

Le Conseil des Ottimi a le pouvoir législatif en ce qui concerne: les codes pénal et civil, la

police, la défense nationale, l'instruction publique secondaire, les beaux-arts, les rapports entre l'Etat et les communes .

Le Conseil des Provvisorii a le pouvoir législatif en ce qui concerne: les codes commercial et maritime, la discipline du travail, les transports, les traités de commerce, les douanes, les tarifs, etc., l'instruction technique et professionnelle, les industries et les banques, les arts et les métiers.

Le Conseil des Ottimi et le Conseil des Provvisorii se réunissent ensemble une fois l'an et composent le Grand Conseil national, qui est chargé de délibérer sur: les relations avec les autres Etats, les finances et le Trésor, les études supérieures, les réformes de la Constitution, l'extension de la liberté .

Sept recteurs exercent le pouvoir exécutif de la Régence:

— le recteur des affaires étrangères, celui des finances et du trésor, celui de l'instruction publique, élus par le Grand Conseil national;

— le recteur de l'intérieur et de la justice, et celui de la défense nationale, élus par le Conseil des Ottimi;

— le recteur de l'économie publique et celui du travail, élus par le Conseil des Provvisorii.

Les 10 corporations nomment les juges chargés de connaître des litiges particuliers entre salariés et patrons .

D'autre part, le Conseil des Provvisorii procède avec le Conseil des Ottimi à la nomination des membres de la Cour de Raison, c'est-à-dire de

la magistrature suprême de la Régence. Celle-ci contrôle la constitutionnalité des lois et décrets, juge les conflits entre les pouvoirs législatif et exécutif, entre la Régence d'une part et les communes ou les corporations ou encore les particuliers d'autre part, entre les communes entre elles, entre les communes d'une part et les corporations ou les particuliers d'autre part; les transgressions et les actes de haute trahison contre la Régence commis par les citoyens participant au pouvoir législatif ou exécutif; les questions de compétence entre les divers juges ;etc...

En outre, la Cour de Raison révisé en dernière instance les sentences et nomme, après concours, les juges ordinaires .

Dans le plan de d'Annunzio les producteurs ont une part beaucoup plus grande que celle des non-producteurs dans les pouvoirs constituant, législatif, exécutif et judiciaire, puisque eux seuls élisent le Conseil des Provvisorii et puisqu'ils participent aussi, en tant que simples citoyens, à l'élection du Conseil des Ottimi.

D'Annunzio reconnaissait donc que la vraie noblesse est celle du travail (le mot « travail » étant pris par lui dans son acception la plus large) et qu'elle seule a droit à des privilèges.

Nous avons successivement évoqué trois conceptions: celle de Saint-Simon, celle de Lénine, celle de d'Annunzio. Elles ont ceci de commun que la puissance publique y apparaît fonction de la Production, du Travail; elles diffèrent en ceci que Saint-Simon donne le pouvoir politique aux chefs

d'entreprises, aux savants et aux artistes, c'est-à-dire aux patrons et aux intellectuels (en dernière analyse, c'est aux patrons qu'il donne la prépondérance), alors que Lénine donne la suprématie aux ouvriers des villes et que D'Annunzio la donne à tous les travailleurs, riches ou pauvres, manuels ou intellectuels, des villes ou des campagnes. Des trois systèmes, celui de D'Annunzio semble le plus équitable et le plus proche aussi du système démocratique ordinaire. Quoi qu'il en soit, les plans imaginés par Saint-Simon et d'Annunzio n'ayant pas été mis à l'essai, nous ignorons quels résultats ils donneraient. Mais, du moins, le fait que Saint-Simon, Lénine et d'Annunzio soient, jusqu'à un certain point, d'accord montre que le travail n'est plus considéré, à notre époque, comme une déchéance; il est réhabilité, puisqu'on songe de plus en plus à en faire la condition de l'obtention des droits politiques. Peu à peu l'idée que le travail (ou l'utilité sociale) de l'individu doit lui donner droit, et même, doit seul lui donner droit à une part de la puissance publique, se répand dans le monde; cette idée est sujette à certaines déviations, les modalités de son application sont variées, mais elle persiste et sa force a l'air de s'accroître. Peut-être est-elle appelée à supplanter l'idée de démocratie pure et simple, à moins qu'elle ne se confonde à la longue avec elle si pratiquement les oisifs, dont le nombre paraît d'ailleurs diminuer, finissent par disparaître de la surface de la terre.

BIBLIOGRAPHIE

- G. AMBROSINI. — La Constitution syndicale de Fiume.
— article paru dans la Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger, tome 43, n° 4, in-8, Paris 1926.
- L. BACH. — Le Droit et les Institutions de la Russie soviétique. — 1 vol. in-8, Paris 1923.
- J. BARTHÉLEMY. — La Résistance du Sénat. — article paru dans la Rev. du Dr. Publ. et de la Sc. Polit., 1913.
- A. DUNOIS. — La Commune de Paris (textes et documents). — 1 vol. in-16, Paris 1925.
- J. B. et J. DUVERGIER. — Collection complète des lois, décrets..... de 1788 à 1911. — 118 vol. in-8, Paris 1824, 1911.
- A. ESMEIN. — Précis élémentaire de l'histoire du Droit français de 1789 à 1814. — 1 vol. in-8, tirage 1911, Paris.
- » Cours élémentaire d'histoire du Droit français. — 1 vol. in-8, 11^e édition, Paris 1912.
- » Eléments de Droit constitutionnel comparé français et étranger. — in-8, tome I (La liberté moderne), Paris 1927.
- M. FEDEROFF. — La Russie sous le régime communiste. — 1 vol. in-8, Paris 1926.

- D. ISSAKOVITCH. — Le Pouvoir central et le système électoral de la Russie soviétique. — 1 vol. in-8, Paris 1927.
- L. M. KAGANOVITCH. — La structure du Parti communiste de l'U. R. S. S. — 1 broch. in-16, Paris 1926.
- H. KELSEN. — Aperçu d'une théorie générale de l'Etat paru dans la Rev. du Dr. Public et de la Sc. Polit., tome 43, n° 4, Paris 1926.
- N. KRYLENKO. — La politique des soviets en matière criminelle. — 1 broch. in-16, Paris s. d. (1927).
- R. LABRY. — Une législation communiste. — 1 vol. in-8, Paris 1920.
- N. LÉNINE. — L'Etat et la Révolution. — 1 vol. in-8, Paris 1925.
- J. LYON. — La Russie soviétique. — 1 vol. in-8, Paris 1927.
- K. MARX. — La guerre civile en France (la Commune de Paris). — 1 vol. in-16, Paris 1925.
- K. MARX et F. ENGELS. — Le manifeste communiste. — 1 vol. in-8, Paris 1901.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH. — La constitution de 1925. — Le contrôle de constitutionnalité des lois soviétiques. — Le droit électoral soviétique et ses modifications récentes. — Le pouvoir constituant. — La loi soviétique. — Art. parus dans la Rev. du Dr. Publ. et de la Sc. Polit., tomes 42 et 43, Paris 1925-1926.
- B. MIRKINE-GUETZEVITCH. — La théorie générale de l'Etat soviétique. — 1 vol. in-8, Paris 1928.

- J. MOCH. — La Russie des soviets. — 1 vol. in-8, Paris 1925.
- MONTESQUIEU. — Œuvres complètes. — 1 vol. in-8, Paris 1834.
- MORTIMER-TERNAUX. — Histoire de la Terreur (1792-1794), tome IV. — 8 vol. in-8, 3^e édition, Paris 1868-1881.
- J. PATOUILLET. — Codes de la Russie soviétique (du Travail, Forestier, Agraire, Minier, Vétérinaire) traduits en français, 1 vol. in-8, Paris 1926.
- SAINT-SIMON et ENFANTIN (Œuvres de). — 47 vol. in-8, 2^e édition, Paris 1866-1878.
- V. SARABIANOV. — Après dix ans. — 1 vol. in-8, Paris s. d. (1927).
- S. YANEFF. — La constitution de l'U.R.S.S. — 1 vol. in-8, Paris 1926.
-

Annuaire du commerce Didot-Bottin. — Etranger. — 1 vol., Paris 1928.

Guide du commerçant et de l'industriel dans l'U. R. S. S. — 1 vol. in-16, Paris 1925.

Vu :
Le Président,
Gilbert GIDEL

Vu :
Pour le Doyen en mission,
L'Assesseur,
TRUCHY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Introduction	1
Qu'est-ce que l'U. R. S. S.	4
TITRE I. — <i>Fondements idéologiques du régime soviétique</i>	8
Chapitre I. — A qui les constitutions soviétiques reconnaissent-elles le pouvoir souverain . . .	8
Chapitre II. — Comment Saint-Simon concevait-il l'organisation idéale des pouvoirs publics ?	12
Chapitre III. — K. Marx et F. Engels, inspirateurs des bolcheviks	25
Chapitre IV. — Lénine, élève de Marx et Engels	31
Chapitre V. — Buts de la dictature du prolétariat (d'après le texte des constitutions de la R. S. F. S. R. des 10 juillet 1918 et 11 mai 1925)	34
Chapitre VI. — Les soviets, reproduction multiple de la « Commune de Paris »	37
TITRE II. — <i>Précautions prises par les bolchéviks pour que le pouvoir politique en U. R. S. S. soit constamment aux mains du prolétariat</i> . .	41
Chapitre I. — Qui est électeur et éligible ? . . .	41
Chapitre II. — Comment et quand procède-t-on aux élections ?	62

Chapitre III. — Prépondérance politique des citoyens actifs des villes sur ceux des bourgs et des villages.....	72
Chapitre IV. — Inégalités de représentation des citoyens actifs, dans les villes.....	80
Chapitre V. — Comment les bolchéviks justifient les inégalités qui forment les bases de leur droit électoral et quels résultats positifs ils obtiennent grâce à ces inégalités.....	89
Chapitre VI. — De quelques autres caractéristiques du droit électoral soviétique : suffrage indirect, mandat impératif, révocation des députés.....	100
TITRE III. — <i>Les pouvoirs constituant, législatif exécutif et judiciaire en U. R. S. S.</i>	
Chapitre I. — Hiérarchie et structure des organes des pouvoirs constituant, législatif, exécutif et des administrations régionales et locales.....	110
Chapitre II. — Rapports de subordination des organes du pouvoir des républiques fédérées à l'égard des organes du pouvoir fédéral et compétences comparées des uns et des autres.....	130
Chapitre III. — De l'exercice du pouvoir constituant.....	147
Chapitre IV. — De l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif.....	154
Chapitre V. — De l'administration régionale et locale.....	165
Chapitre VI. — Le pouvoir judiciaire... ..	172

Chapitre VII. — Bases théoriques de la non- séparation des pouvoirs en U. R. S. S.....	216
Conclusion.....	224
Bibliographie.....	230
Table des matières.....	233

Imp. LES PRESSES MODERNES
45, Rue de Maubeuge, PARIS
Ateliers à TROYES (Aube)

LIBRAIRIE PICART
59, Boulevard Saint-Michel
PARIS
